

# UNIVERSITA' DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di laurea specialistica in Giurisprudenza



## Democrazia è Partecipazione

**Il coinvolgimento del cittadino come strumento di empowerment nella pianificazione urbanistica: un'analisi della legislazione regionale toscana e dell'esperienza applicativa nella Provincia Apuana.**

Il Candidato

Daniele Scortini

Il Relatore

Chiar.ma Prof.ssa Valentina Giomi

A.A. 2015/ 2016





## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	7
---------------------------	---

### *Capitolo I*

<i>Democrazia e Partecipazione</i> .....	10
--	----

1. Democrazia e Partecipazione .....	10
2. Origini e caratteri dei modelli di Democrazia Partecipativa e Deliberativa.....	15
2.1. Democrazia Partecipativa.....	17
2.2. Democrazia Deliberativa.....	26
2.3. Il Rapporto tra la Democrazia Partecipativa e la Democrazia Deliberativa.....	34
2.4. Il Rapporto con la Democrazia Rappresentativa.....	40

### *Capitolo II*

<i>Il Retroterra Normativo della Democrazia Partecipativa</i> .....	54
---	----

1. Il retroterra costituzionale.....	54
2. La Natura del Diritto di Partecipazione.....	64
3. Uno sguardo all'Europa: il Trattato sull'Unione Europea ed il Dèbat Public francese.....	67
3.1 Il Trattato di Lisbona.....	70
3.2 Il recepimento delle convenzioni internazionali nella disciplina comunitaria e nazionale: l'influenza della Convenzione di	

Aarhus sulla legislazione italiana in tema di VAS e VIA.....	72
3.3 ...ed in quella francese in tema di Dèbat Public.....	77

### **Capitolo III**

#### ***La traduzione del Principio Partecipativo nella normativa nazionale ed in quella regionale toscana.....84***

1. Il Principio Partecipativo nella legislazione nazionale.....	84
2. Il Principio Partecipativo nella Legislazione Regionale Toscana.....	98
2.1. La Partecipazione nell'evoluzione dello Statuto della Regione Toscana.....	99
2.2. Brevi considerazioni sull'inquadramento costituzionale del "governo del territorio" nelle ultime due riforme costituzionali: quella, attuata, del 2001 e quella, mancata, del 2016.....	107
2.3. La Partecipazione nell'evoluzione della legislazione regionale in materia di "Governo del Territorio": la legge regionale n.1/2005.....	114
2.4. ...e la legge regionale n.65/2014, novellata con legge regionale n.43/2016.....	124

### **Capitolo IV**

#### ***Le leggi regionali sulla Partecipazione.....139***

1. La Legge Regionale n.69/2007: un <i>esperimento</i> di Democrazia Deliberativa.....	139
1.1. L'Autorità Regionale per la Partecipazione.....	145

1.2.	Il Sostegno Regionale ai Processi di Partecipazione.....	148
1.3.	Il Dibattito Pubblico sui “Grandi Interventi” .....	153
1.4.	Coordinamento con la Legislazione Regionale in Materia di Governo del Territorio.....	158
2.	La Legge Regionale n.46/2013: l’“alba” dopo il “tramonto” .....	161
2.1.	Il Sostegno Regionale nella disciplina della legge regionale n.46/2013.....	162
2.2.	La nuova Autorità Regionale per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione.....	168
2.3.	I correttivi in materia di Dibattito Pubblico.....	172
2.4.	L’uso della tecnologia.....	186

## ***Capitolo V***

### ***La partecipazione alla Prova del Campo: analisi sull'utilizzo nella provincia apuana degli istituti partecipativi previsti dalla normativa regionale toscana in materia di governo del territorio e dalle leggi regionali sulla partecipazione.....***

1.	La prima applicazione della legge regionale n.46/2013.....	189
2.	Il Water-front di Marina di Carrara: occasione mancata o partita ancora aperta?.....	192
3.	Il Bilancio Partecipato 2014 del Comune di Massa, “Io Partecipo....per una città green!”: un esempio di corretto utilizzo del “sostegno regionale” ex l.r. n.46/2013.....	200
3.1.	La Genesi del Progetto.....	200
3.2.	Il contesto territoriale e sociale dell’intervento.....	203

3.3.	Le modalità di svolgimento previste dal progetto.....	205
3.4.	L'effettivo svolgimento del Bilancio Partecipato.....	210
3.5.	Le tappe del Bilancio Partecipato.....	212
3.5.1.	Fase I: “L’attività di Comunicazione ed Informazione”.....	212
3.5.2.	Fase II: “Gli incontri di Progettazione Partecipata”.....	217
3.5.3.	Fase III: “La Votazione”.....	228
3.5.4.	Fase IV: “Restituzione Pubblica, Attuazione e Monitoraggio”.....	229
4.	La Partecipazione negli strumenti di Pianificazione Territoriale ed Urbanistica del Comune di Massa.....	231
4.1.	Il Piano Strutturale del Comune di Massa.....	233
4.1.1.	Le Controdeduzioni alle Osservazioni al Piano Strutturale.....	237
4.1.2.	La disciplina della Partecipazione prevista dal Piano Strutturale.....	239
4.2.	Il Regolamento Urbanistico.....	243
4.2.1.	La Partecipazione nella fase di progettazione del Regolamento Urbanistico: il ciclo di incontri.....	246
4.2.2.	La Partecipazione nella fase successiva all’Adozione del Regolamento Urbanistico: le Osservazioni.....	263
4.2.3.	Riflessioni finali sulla Partecipazione nel Procedimento di Formazione del Regolamento Urbanistico di Massa....	268

<i>Considerazioni Conclusive</i> .....	276
--	-----

<i>Bibliografia</i> .....	300
---------------------------	-----

## INTRODUZIONE

Con questo elaborato cercherò di dimostrare come il coinvolgimento dei cittadini all'interno dei processi decisionali pubblici costituisca una fondamentale risorsa per perseguire una più efficace ed efficiente gestione della “cosa pubblica” e, al contempo, un ineguagliabile ponte per colmare la, sempre maggiore, distanza tra le istituzioni pubbliche ed i cittadini, che sta mettendo in discussione la stessa esistenza della Democrazia Rappresentativa, la cui legittimazione è stata, gradualmente, messa in discussione sia dalla deriva personalistica e leaderistica del Sistema dei Partiti Politici, assai lontana dalla natura di strumenti fondamentali della partecipazione, sancita dall'art.49 della Costituzione, sia dalla progressiva cessione di prerogative e sovranità ad un'entità sovranazionale come l'Unione Europea, percepita ancora come centro decisionale troppo distante dai cittadini, nonostante il virtuoso percorso compiuto per porre rimedio all'originario *deficit di legittimazione democratica* dei propri poteri.

Proprio per rispondere alla crisi di legittimazione del canone della *Rappresentanza*, vedremo come si siano sviluppate le teorie della Democrazia Partecipativa e della Democrazia Deliberativa, le quali, lungi dal porsi in contrapposizione o in alternativa ad essa, hanno instaurato un rapporto di “*integrazione dialettica*”, a sostegno, rafforzamento e completamento delle istituzioni rappresentative,

tendendo il proprio sforzo riformatore verso l'obiettivo di colmare i *deficit della Democrazia Rappresentativa*, al fine di giungere ad una sua forma più evoluta e completa, in cui il "popolo" possa esercitare la propria *sovranità* non solo attraverso l'esercizio del diritto di voto, ma anche fornendo il proprio, fattivo, contributo nella realizzazione dell'interesse generale.

A tale scopo, evidenzierò come la Legislazione della Regione Toscana si sia posta come avanguardia di questo processo di "democratizzazione dei processi decisionali", intraprendendo due strade, tra di loro, contigue e comunicanti, prevedendo, in attuazione delle specifiche previsioni contenute nel proprio Statuto, la Partecipazione sia come "*componente ordinaria*" delle procedure di formazione degli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica (con le due leggi regionali in materia di governo del territorio), sia come "*forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione*" (con le due leggi regionali sulla partecipazione, n.69/2007 e n.46/2013): con tali interventi legislativi, la Regione Toscana colse il vento di rinnovata considerazione che il Principio Partecipativo stava raccogliendo, sia in ambito comunitario sia in quello costituzionale, e, forte di tale retroterra favorevole, ha introdotto nel nostro ordinamento istituti innovativi, come il *Dibattito Pubblico* ed il *Sostegno Regionale a Progetti Partecipativi Locali*, mentre, con riferimento ai procedimenti di formazione delle decisioni pubbliche in materia di governo del territorio, non solo ha sposato una concezione del fondamentale istituto delle "*osservazioni*" decisamente più favorevole, rispetto a quella sancita dal legislatore nazionale, alla tutela della posizione dei cittadini, ma ha anche orientato il corretto esplicarsi di tali procedure ai principi della democrazia deliberativa e partecipativa, prevedendo l'istituzione di un organo ad hoc, il Garante dell'Informazione e della Partecipazione, deputata a prendere ogni iniziativa per garantirne il corretto esplicarsi nelle diverse fasi di

formazione degli atti di pianificazione del territorio.

Nell'ultimo capitolo, infine, esaminerò l'applicazione dell'ampio strumentario partecipativo predisposto dalla normativa regionale, concentrando la mia analisi, dapprima, su due esempi di Procedimenti Partecipativi Locali, il progetto "Porto le mie idee" sul waterfront di Marina di Carrara ed il Bilancio Partecipato sul verde pubblico presentato dal Comune di Massa, che hanno ottenuto il *sostegno regionale*, e, successivamente, sull'effettivo rispetto delle disposizioni "filo-partecipative" della legislazione toscana in materia di governo del territorio, nelle vicende riguardanti l'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica del Comune di Massa, cercando di rispondere alla domanda che mi ha accompagnato lungo questo cammino di ricerca: l'*Empowerment* dei cittadini, nei processi di pianificazione urbanistica e nell'elaborazione delle politiche pubbliche, può davvero porsi come efficace difesa contro lo "spettro del Populismo"?



## CAPITOLO I

### DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE

#### 1. Democrazia e Partecipazione

È opinione condivisa dalla maggioranza della Dottrina<sup>1</sup> che il proliferare delle teorie di Democrazia Deliberativa, e delle pratiche di Democrazia Partecipativa, tragga origine dalla crisi della Democrazia Rappresentativa e, in particolar modo, del sistema dei partiti, che costituirono il principale canale della Partecipazione durante il secolo scorso.

La Democrazia Rappresentativa, dopo la drammatica parentesi totalitaria della prima metà del '900, è riuscita ad imporsi nuovamente come la principale forma di stato del contesto occidentale, in primis europeo; tuttavia, nel corso degli ultimi decenni del secolo scorso, ha subito un costante ridimensionamento, dovuto, in gran parte, al depauperamento della legittimazione dei tradizionali attori della rappresentanza: da una parte, parlamenti, governi e partiti nazionali si sono trovati ad affrontare un sempre maggiore distacco ed astensionismo da parte dell'elettorato, dovuto anche ad uno scollamento, se non un vera e propria rottura, tra la base ed il vertice politico, accusato, di vere e proprie "derive oligarchiche"<sup>2</sup>, figlie anche della svolta personalistica presa dal sistema partitico e della distorsione, a tale fine, del momento elettorale; dall'altra, una concausa della crisi delle istituzioni rappresentative è raffigurata dal rivoluzionato contesto economico e politico, sia continentale che globale, nel quale la progressiva cessione della sovranità statale, legata all'affermarsi di organismi sovranazionali come l'Unione Europea, si è sommata ad un parallelo sviluppo di fenomeni di

---

<sup>1</sup> U.ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e Diritto* n.2/2008, p. 177 ss.; R.PICERNO, *Fondamenti Costituzionali della Cittadinanza Attiva*, in G.C. DE MARTIN, D.BOLOGNINO (a cura di) *Democrazia Partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, Milano, 2010; R.BIFULCO, *Democrazia Deliberativa e*

<sup>2</sup> L.BOBBIO, *Dilemmi della Democrazia Partecipativa*, in *Democrazia e Diritto* n.4/2006, p.11

globalizzazione, che hanno contribuito a spostare in altri luoghi i centri di decisione, non più soggetti ai tradizionali meccanismi di controllo tipici della rappresentanza.

In questo contesto di crisi generalizzata della Democrazia Rappresentativa, messa in discussione, sin dagli anni '60, anche per ragioni di carattere economico<sup>3</sup>, il mondo politico italiano ha tentato di tamponare l'emorragia della propria legittimazione: a livello di istituzioni statali e regionali, negli anni successivi a Tangentopoli, sulla scia dell'adozione del sistema maggioritario, sono state avanzate ipotesi di "premierato"<sup>4</sup>, con l'obiettivo, secondario<sup>5</sup>, di ristabilire un rapporto più diretto con un elettorato arrabbiato e deluso dalla c.d. Prima Repubblica, mentre le difficoltà manifestatesi durante l'elezione del Presidente della Repubblica, nel 2013, hanno portato più voci, anche illustri, a spendersi per una virata verso il "semi-presidenzialismo"<sup>6</sup>; se, invece, avviciniamo la nostra lente al livello dei

---

<sup>3</sup> N.BOBBIIO, *Il Futuro della Democrazia*, Einaudi, Torino, 1994, *edizione speciale per Corriere della Sera*, 2010, p.139, nell'analizzare il rapporto tra Liberismo e Democrazia, sottolinea, in maniera acuta, che "mentre durante la crisi degli anni trenta era parso che fosse il capitalismo a mettere in crisi la democrazia, ora sembra a costoro (nota: *i liberali della nuova generazione*) che sia la Democrazia a mettere in crisi il capitalismo", anticipando l'inversione dei rapporti di forza tra Democrazia e Capitalismo, con il secondo che si è affermato a tal punto da necessitare politiche atte a tutelarlo, anche a discapito della Democrazia, se necessario "l'offensiva dei liberali è stata rivolta storicamente contro il socialismo, il suo naturale avversario nella versione collettivistica (che è del resto quella più autentica); in questi ultimi anni è stata rivolta anche contro lo stato-benessere (nota: il c.d. *welfare-state*), cioè contro la versione attenuata (secondo una parte della sinistra, anche falsificata) del socialismo; ora viene attaccata la democrazia, puramente e semplicemente. L'insidia è grave".

<sup>4</sup> Si veda, ad esempio, il tentativo effettuato nel 1997 con la c.d. "Bozza Salvi", durante l'esperienza della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali, la c.d. "Bicamerale" istituita durante il Governo D'Alema.

<sup>5</sup> L'obiettivo primario, almeno in teoria, era quello di invertire i rapporti di forza intercorrenti tra Governo e Parlamento, andando a creare un *esecutivo forte*, capace di proporsi come centro propulsivo della politica italiana e di resistere al mare in tempesta della politica italiana.

<sup>6</sup> In entrambe le Forme di Governo (anche se nel caso del *Premierato* è più corretto parlare di "variante" della Forma di Governo Parlamentare), la figura del vertice politico viene eletta direttamente dai cittadini, con la conseguenza che le verrebbe attribuita una legittimazione tale da giustificare i più numerosi ed incisivi poteri rispetto alla tradizionale carica del Presidente del Consiglio, basandosi sulla considerazione che, come sostenuto da Romano PRODI in un articolo pubblicato il 30 maggio 2013 su *Il Messaggero*

partiti politici, risalta agli occhi l'apertura alla pratica delle "Primarie", per la scelta, dapprima, del proprio Segretario Nazionale e, successivamente, dei propri candidati alle varie competizioni elettorali. Sorvolando, ma non troppo, sulla confusione generata, nell'elettorato<sup>7</sup>, da una legge elettorale che prevede l'obbligo, per le coalizioni, di depositare il nome del "Capo della Coalizione", percepito o, meglio, presentato agli elettori come il candidato "premier", senza tuttavia pervenire ad una modifica costituzionale in tale direzione<sup>8</sup>, si ha la sensazione, come fatto notare da illustre dottrina<sup>9</sup>, che per parte del mondo politico i concetti di *Democrazia* e di *Partecipazione dei cittadini* ruotino intorno, quasi esclusivamente, al momento elettorale e alla seguente formazione di una maggioranza, alla *selezione di un'élite*, traducendo "in essenza della democrazia" quello che, in realtà, è un ingegnoso "*artificio procedurale*": non si arriva a sostenere, come Rousseau, l'esistenza di un inganno a danno del *Popolo Sovrano*<sup>10</sup>, ma è indubbia la

---

([http://www.ilmessaggero.it/PRIMOPIANO/POLITICA/prodi\\_semipresidenzialismo/notizie/285633.shtml](http://www.ilmessaggero.it/PRIMOPIANO/POLITICA/prodi_semipresidenzialismo/notizie/285633.shtml)), la disaffezione dei cittadini verso le istituzioni derivi, principalmente, dalla percezione di lentezza e farraginosità delle stesse nel rispondere alle esigenze della popolazione e nel prendere decisioni, anche impopolari.

<sup>7</sup> Durante la XVII Legislatura, da buona parte della popolazione, ma anche del mondo politico, si è urlato "al golpe" e al vulnus della Costituzione in occasione della nomina a Presidente del Consiglio, da Parte del Presidente della Repubblica, di figure non passate dalle urne elettorali.

<sup>8</sup> Legge n.270/2005, Legge Elettorale Calderoli, attraverso tale obbligo per le coalizioni, istituzionalizzava una situazione di "premierato di fatto" che diversi politologi hanno riconosciuto essersi creata dalle elezioni del 2001, quando il nome dei due candidati venne posto sui simboli dei principali partiti; tale obbligo, tuttavia, non vincola il formale potere di nomina di spettanza del Presidente della Repubblica, poiché, anche per esigenze cronologiche e le modalità con la quale questa legge venne approvata, non vi fu alcun tentativo di porre in essere, in tale occasione, una riforma dell'art.92 Cost., lasciata al Disegno di Legge Costituzionale n.269/2005, bocciato, nel Giugno 2006 in sede di referendum confermativo, che, all'art. 30, prevedeva un vincolo al potere di nomina da parte del Presidente della Repubblica, "sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei Deputati".

<sup>9</sup> U.ALLEGRETTI, *Democrazia Partecipativa e Processi di Democratizzazione* in *Democrazia e Diritto* n.2/2008

<sup>10</sup> J.J.ROUSSEAU, *Il Contratto Sociale*, 1762, Libro III, XV, affermava che "il popolo inglese si crede libero, ma s'inganna di molto; esso non lo è che durante l'elezione dei membri del Parlamento: non appena quelli sono stati eletti, esso è uno schiavo, è nulla."

presenza di un'aura d'incertezza intorno all'effettiva titolarità della Sovranità nelle nostre Democrazie.

Il nostro testo costituzionale afferma, in maniera solenne, che la “Sovranità appartiene al popolo”, premurandosi, immediatamente dopo, di specificare che il suo esercizio deve avvenire “nelle forme e nei limiti della Costituzione”<sup>11</sup>: una delle forme, attraverso cui essa si dovrebbe esprimere, è costituita dalla *Partecipazione*, concetto che, all’interno del nostro ordinamento, ha assunto una pluralità di significati e di usi che hanno contribuito ad accrescere l’ambiguità della nozione, tollerandone anche un uso distorto<sup>12</sup>: al suo interno, infatti, è possibile ricondurre tanto la cosiddetta “*partecipazione tradizionale*”<sup>13</sup>, quanto forme più recenti, nate in risposta alla

---

<sup>11</sup> Questa è un’indicazione fondamentale, a garanzia della democraticità dell’ordinamento italiano e del pluralismo che lo anima, e trova il suo completamento nella disposizione ex art. 139 della Costituzione, che sancisce il divieto di revisione costituzionale della forma repubblicana. Senza alcuna pretesa di addentrarmi nell’esegesi del controverso e dibattuto principio della sovranità popolare, ritengo che la Costituzione, col suo principio e col suo termine, abbia inteso porre un limite ad eventuali derive totalitarie: se nell’articolo 139 tale finalità è sancita in un esplicito divieto, nell’articolo 1, co.2, la garanzia, posta dai *limiti* e dalle *forme* contenute nella Costituzione, è nei confronti dei rischi legati ad una distorsione del concetto di “popolo” e di “sovranità”, che possono manifestarsi quando un partito, un movimento, un’istituzione, sostenga di incarnare “il volere del popolo” e, in base a ciò, vada ad erodere gradualmente ogni spazio lasciato al pluralismo e al dissenso. La Costituzione, come vedremo nel corso della trattazione, specificando che la “sovranità” deve essere esercitata in osservanza dei *limiti* e delle *forme* previste al suo interno, ci fornisce gli strumenti per permettere all’autonomia e al pluralismo di esprimersi e per difenderci da pericolose derive autoritarie.

<sup>12</sup> Nel concetto di *Partecipazione*, non di rado, sono stati fatti rientrare anche pratiche ed istituti volti alla mera e semplice *informazione* e *comunicazione* ai cittadini.

<sup>13</sup> Come definita da U.ALLEGRETTI, *Democrazia Partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U.ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia Partecipativa, esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 12, all’interno della quale vanno ricondotte tutte quelle “modalità” che contribuiscono ad arricchire sia il modo d’essere delle istituzioni elettive che quello dell’organizzazione amministrativa dello stato. Oltre agli istituti di Democrazia Diretta, previsti dalla Costituzione, vengono, quindi, ricondotte all’interno del concetto di “Partecipazione Tradizionale”: la *Partecipazione Elettorale*, intesa come partecipazione dei cittadini alle elezioni; la *Partecipazione ai Partiti Politici, alle Rappresentanze Sindacali e al mondo dell’associazionismo*; le *pratiche di Concertazione con i sindacati* e le varie associazioni di categoria; le esperienze di *Partecipazione Organica*; le varie forme di *Consultazione di esperti*; *l’azione dei Sindacati*; la *Partecipazione al Procedimento Amministrativo*, ex legge n.241/90;

“Crisi delle Istituzioni Rappresentative” ed espressive delle teorie della *Democrazia Partecipativa* e della *Democrazia Deliberativa*, che, come vedremo essere confermato da diversi autori, non si pongono in contrapposizione o in alternativa alla Rappresentanza, bensì instaurano con essa un *rapporto di integrazione*, agendo come fondamentale sostegno, rafforzamento e completamento proprio di quelle istituzioni finite profondamente sotto accusa negli ultimi decenni. Lo sforzo di tali teorie è teso a colmare i deficit<sup>14</sup> della Democrazia Rappresentativa, attraverso i caratteri della Partecipazione e della Deliberazione, per giungere ad una forma più evoluta e completa di essa, in cui il Popolo sia sovrano non solo perché, con il proprio voto, contribuisce alla determinazione dell'indirizzo dell'Esecutivo o alla formazione delle Camere, bensì, soprattutto, perché posto nelle condizioni di collaborare, in prima persona, con i soggetti pubblici nella realizzazione dell'interesse generale.

In tale direzione, come analizzeremo nel proseguo della trattazione, si è incamminata la Regione Toscana che, dapprima, con la Legge regionale n.69/2007 e, successivamente, con la Legge regionale n.46/2013, ha abbracciato l'idea della “*Partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della regione*”, ricorrendo alla Democrazia Partecipativa e Deliberativa per “rafforzare e rinnovare la Democrazia e le sue istituzioni”<sup>15</sup>; tuttavia, prima di affrontare il tema centrale di questo elaborato, ritengo necessario provare a tracciare una panoramica sulle nozioni stesse di Democrazia Deliberativa e di Democrazia Partecipativa, cercando di analizzare sia il rapporto intercorrente tra i due modelli di democrazia sia quello tra di essi e la Democrazia Rappresentativa.

## **2. Origini e caratteri dei modelli di Democrazia Partecipativa e Deliberativa.**

Il concetto di *Democrazia Partecipativa* inizia a diffondersi negli Stati

---

<sup>14</sup> La formula "Democrazia con meno deficit" è stata utilizzata da Vincenzo ATRIPALDI, in "Lo Stato, la Piazza e la "Democrazia Partecipativa", prefazione a A.PIGLIARU, "La Piazza e lo Stato", Il Maestrone, Nuoro, 2012, p.XVIII.

<sup>15</sup> Art.1, co.2, lett. a) e b) della Legge Regione Toscana n.46/2013

Uniti degli anni '60, quando gli studenti dell'SDS (*Students for a Democratic Society*), ispirati da Kaufman, cui si deve la nascita di tale espressione<sup>16</sup>, redassero la Dichiarazione di Port Huron del 1962, dove ricondussero, all'interno del concetto in esame, le loro sollecitazioni nei confronti del governo, tese ad ottenere fasi decisionali maggiormente democratiche e la cessione di maggiori responsabilità ai gruppi e ai cittadini<sup>17</sup>.

A seguito della cosiddetta stagione "dei movimenti operai e della contestazione giovanile", che, dopo gli Stati Uniti, animò anche l'Europa, dagli anni '70, si ebbe la reazione da parte dei governi occidentali a quello che venne definito un "sovraccarico di domande"<sup>18</sup> da parte dei cittadini, che, secondo quanto profetizzato da un rapporto della Trilateral Commission del 1975, avrebbe potuto portare ad un'irreversibile crisi di governabilità degli ordinamenti democratici; per "scongiorare" tale crisi, il rapporto della Commissione Trilaterale sollecitava il conferimento di maggiori poteri decisionali agli esecutivi, con l'obiettivo di garantire una maggiore "stabilità dei sistemi"<sup>19</sup>; si aprirono, per tale ragione, le stagioni del

---

<sup>16</sup> Il termine *Participatory Democracy* compare per la prima volta in un articolo di Kaufman, intitolato *"Human Nature and Participatory Democracy"* del 1960

<sup>17</sup> A.MENGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.2/2011, nota 3

<sup>18</sup> Come è possibile leggere nel rapporto "The Crisis of Democracy", reperibile sul sito [www.trilateral.org](http://www.trilateral.org), in special modo nel paragrafo "Are European Democracies Becoming Ungovernable? *The overload of the Decision-Making Systems*" scritto da Michel Crozier; per una definizione del concetto, R.ROSE, *Risorse del governo e sovraccarico di domande*, in "Rivista Italiana di Scienza politica", vol. V, n. 2, Il Mulino, Bologna 1975, p. 189: "Siamo in presenza di sovraccarichi quando le aspettative popolari sono superiori alle risorse nazionali, alle capacità di elaborazione del governo, all'impatto che gli outputs governativi possono realizzare. Un tale sovraccarico deriva dalla decisione dei cittadini di chiedere al governo più di quanto esso, nel suo insieme, possa dare".

<sup>19</sup> A pagina 8 del Rapporto per la Trilaterale (p. 24 nella traduzione italiana), Crozier, Huntington e Watanuki mettevano in guardia dalle varie minacce per lo stato democratico, sia da quelle derivanti dall'ambiente esterno alle democrazie sia da quelle legate alle tendenze sociali presenti al loro interno, nonché, soprattutto, dalle "minacce intrinseche" (*intrinsic challenges*), scaturenti direttamente dallo stesso funzionamento della democrazia, dalla sua vitalità e dalle sue modalità operative che, non necessariamente, mirano a mantenere un equilibrio tra le forze che si confrontano al suo interno.

Reaganismo e, soprattutto, del Thatcherismo, caratterizzate da una serie di riforme atte ad aumentare il "decisionismo" delle classi dirigenti, l'apertura al "libero mercato" e il ridimensionamento del welfare e della partecipazione.

Nei decenni successivi crebbero resistenze ed opposizioni a tali indirizzi politici e, mentre negli anni '80 e '90, in risposta alla crisi degli assetti democratici, negli ambienti accademici anglosassoni nacquerò *teorie sulla Democrazia Deliberativa*, che si posero in chiave critica alle posizioni neoconservatrici-neoliberiste di cui sopra, a cavallo del nuovo millennio si vide la genesi di una risposta partecipativa "dal basso", con il fiorire di *pratiche di Democrazia Partecipativa* nel continente sudamericano, in particolar modo nello stato brasiliano<sup>20</sup>, che si proponevano di "*democratizzare la democrazia*"<sup>21</sup>, accusata di essere stata sedotta da una corrente elitistica e tecnocratica, e di riaffermarne, al suo interno, il fondamentale ruolo della Partecipazione.

Nell'albero genealogico delle Teorie Deliberative anglosassoni e delle Pratiche Partecipative Sudamericane di fine secolo, quindi, è possibile ritrovare un ceppo comune riconducibile alle esperienze dei movimenti studenteschi ed operai degli anni '60, alle quali sono legate dalla "richiesta di maggiore partecipazione" scaturente dalla società; tuttavia, come fatto notare da attenta dottrina<sup>22</sup>, mentre, all'epoca, tale richiesta trovava la propria risposta all'interno dei "circuiti della Rappresentanza", "soddisfatta", in particolar modo, dal ruolo delle corporazioni e dei Partiti, negli ultimi decenni, anche in considerazione della crisi di questi ultimi, sia la Democrazia Deliberativa sia quella Partecipativa, che si propongono di raccogliere le istanze partecipative della società contemporanea, si sono sviluppate al di fuori degli schemi della Democrazia Rappresentativa,

---

<sup>20</sup> La dottrina è pressoché unanime nel rintracciare nel Bilancio Partecipativo di Porto Alegre, e nei Social Forum tenutisi in tale città, la scintilla che ha dato il via alla *disseminazione* di esperienze simili in altri paesi, dapprima, dell'America Latina e, successivamente, dell'Europa.

<sup>21</sup> B. DE SOUSA SANTOS "Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa", Troina, Città Aperta, 2003

<sup>22</sup> R.BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, relazione al convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", 2009, p.2, reperibile sul sito [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)

ponendosi, tuttavia, non in posizione di alternativa sistemica, bensì in rapporto con essa.

Il rapporto tra la Democrazia Rappresentativa e i due modelli emergenti, quello deliberativo e quello partecipativo, è stato, ed è tuttora, oggetto di numerosi dibattiti dottrinari; sarà, quindi, mia cura cercare di riassumere i principali caratteri dei due recenti modelli di democrazia e di tracciare un sommario quadro descrittivo della relazione tra di essi intercorrente, prima di affrontare la questione della natura del loro legame con la Democrazia Rappresentativa.

## 2.1. Democrazia Partecipativa.

Come sottolineato dalla quasi totalità della Dottrina, il *modello* della **Democrazia Partecipativa** si sviluppò, inizialmente, in America Latina, ponendosi come mezzo di contestazione e di pressione, da parte dei singoli e dei movimenti sociali, nei confronti delle istituzioni: l'obiettivo era quello di dar voce alle esigenze di partecipazione e di controllo provenienti dalla società, in particolar modo dalle classi più deboli, come è riscontrabile, almeno a principio, nell'esperienza simbolo del Bilancio Partecipativo di Porto Alegre<sup>23</sup>. Si trattava, quindi, di un modello dal *forte carattere*

---

<sup>23</sup> Nel 1988, il Partido dos Trabalhadores (PT) ereditò una difficile realtà politica e amministrativa come quella della capitale dello stato del Rio Grande do Sul, la città di Porto Alegre, afflitta da gravi squilibri sociali, con un terzo della popolazione cittadina raccolta nelle favelas ed un rapporto fiduciario tra cittadini ed istituzioni ridotto ai minimi termini. Tale situazione spinse la nuova amministrazione, entrata in carica a seguito delle elezioni del 1988, ad affrontare il problema della ripartizione degli investimenti comunali, tra quartieri centrali e periferici, e ad intraprendere un difficile e sperimentale percorso di partecipazione e democrazia, costituito da assemblee e dibattiti aperti a tutti i cittadini, finalizzati a definire i *Piani annuali d'investimento* della municipalità. Tale iter prese il nome di **orçamento participativo** (il c.d. Bilancio Partecipativo), una procedura "top-down", tuttavia, calata in una realtà dove la pressione partecipativa "dal basso" era già viva e ben presente da tempo: forse, è stato proprio quest'incontro tra istituzioni e società, tra due posizioni, spesso, opposte, il motivo del successo applicativo dell'esperienza di Porto Alegre. Il Ciclo del Bilancio Partecipativo, ripetuto a cadenza annuale, prende inizio a gennaio e si articola in una serie di assemblee e di incontri, lungo tutta la durata dell'anno, coinvolgenti ognuno dei 16 distretti della città; in questi incontri, aperti alla popolazione, partecipano i *delegati al bilancio partecipativo*, eletti dai membri di ogni comunità, favela e quartiere del distretto, e le *sei assemblee*



*applicativo*, dal quale emergeva una *spiccata finalizzazione sociale, economica e politica*; tuttavia, nel volo transoceanico che lo ha portato fuori dai confini del continente sudamericano, l'accento sugli obiettivi di redistribuzione delle risorse, di giustizia sociale, solidarietà e di sviluppo sostenibile si affievolì<sup>24</sup>, cosicché, una volta giunto *in Europa*, anche a causa del differente contesto sociale ed economico di destinazione, l'attenzione si è concentrata essenzialmente sulle potenzialità legate *all'aumento di legittimazione della decisione pubblica*, al suo controllo nelle fasi successive e, in generale, *al miglioramento dell'azione delle istituzioni*, fino ad allargarsi, poi, a finalità non ricomprese nelle prassi sudamericane d'origine, come quelle collegate alla ricerca di soluzioni condivise a questioni tecnico-scientifiche complesse o di natura etica, potenzialmente dilanianti per la convivenza all'interno di una società.

---

*tematiche*, composte dalle associazioni e dalle entità più strutturate della società civile. L'articolazione temporale del Bilancio Partecipativo è assai scadenzata: tra marzo e aprile, si tiene una seconda assemblea plenaria, in cui ogni forum dei *delegati di zona* e delle *assemblee tematiche* elegge 2 Consiglieri, che, insieme ad altri 42 eletti, andranno a formare il *Consiglio del Bilancio Partecipativo*, che avrà il compito di conciliare le domande di ogni distretto con le risorse disponibili; nel frattempo, l'Assemblea valuta il *Consuntivo di Bilancio* e le realizzazioni concrete, apportando le necessarie modifiche a norme e criteri; a maggio, nei vari quartieri e comunità, hanno luogo le varie discussioni a tema, con l'obiettivo di stabilire le priorità e proporre iniziative o eventuali strategie; nel periodo tra luglio e settembre, il *Consiglio del Bilancio Partecipativo* stende una *Proposta Popolare di Bilancio*, sulla quale il *Consiglio Comunale*, durante la discussione, potrà proporre delle modifiche; tra ottobre e dicembre, il *Consiglio di Gabinetto di Pianificazione del Comune* e il *Coordinamento con la Comunità Comunale* elaborano il *Piano definitivo*, tenendo conto di 3 criteri fondamentali: le *priorità evidenziate dalle Assemblee di Zona*; la *carenza di servizi della zona*; la *densità della popolazione della zona*. Tra i risultati positivi del Bilancio Partecipativo vi è l'incremento dal 13% al 40% del budget per la salute ed il sistema educativo della municipalità, il crollo della mortalità infantile al 15 per mille, il raggiungimento del 98% delle abitazioni allacciate alla rete idrica e fognaria della città, la disponibilità di acqua potabile per il 99% della popolazione e la riduzione dell'evasione scolastica a meno del 2%, mentre la popolazione alfabetizzata è salita al 97% . *fonte: Empowerment Case Studies: Participatory Budgeting in Brazil*, consultabile su [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), all'indirizzo: [http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657\\_Part ic-Budg-Brazil-web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Part%20ic-Budg-Brazil-web.pdf)

<sup>24</sup> U.ALLEGRETTI, *Democrazia Partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia Partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, pag.31

Tale *pluralismo degli obbiettivi*<sup>25</sup> si riflette sia nella *molteplicità* e nell'*eterogeneità* che caratterizza gli *strumenti* approntati per raggiungerli, in particolare i modelli cui possono essere ricondotte le pratiche partecipative, sia nel *carattere aperto di tale famiglia di pratiche partecipative*", che consente loro di "reinventarsi ogni volta", a seconda della finalità da perseguire e della questione da affrontare<sup>26</sup>, giungendo anche a vere e proprie "ibridazioni" tra i vari modelli partecipativi.

Gli interventi della dottrina, anche italiana, per *classificare le varie pratiche partecipative* e dare, inoltre, una *definizione al concetto di democrazia partecipativa*<sup>27</sup>, sono stati numerosi, ricomprendendo al suo interno anche approcci assai critici<sup>28</sup>; tuttavia, nonostante la diversità che

---

<sup>25</sup> Umberto Allegretti sottolinea la "forte complessità interna" degli scopi assunti dalle varie esperienze specifiche, proponendo una classificazione che, per forza di cose, non ha le pretese di essere esaustiva, bensì orientativa: si va dagli *scopi di natura prettamente politica*, come quelli relativi alla crescita della democrazia, all'inclusione di fasce di cittadini precedentemente escluse, alla rilegittimazione del sistema politico, per passare agli *obbiettivi economico-amministrativi*, che mirano all'aumento dell'efficacia dell'azione politica, per toccare, inoltre, le *finalità redistributive*, dapprima ignorate nel contesto europeo, ma prese in forte considerazione negli ultimi anni, e gli *ideali di natura antropologica*, come l'obiettivo dell'empowerment dei cittadini ed controllo delle ripercussioni negative della società globalizzata. Non va, inoltre, dimenticato l'*obiettivo di affrontare le complessità dell'incertezza tecnico-scientifica* attraverso il ricorso a pratiche partecipative che mirino all'integrazione tra i *saperi quotidiani* e i *saperi esperti*, specie in materia urbanistica e ambientale. Allegretti, infine, mette in guardia dalle possibili "declinazioni distorsive di queste finalità", sia da parte del sistema politico-istituzionale che della società, dettate da tossiche tentazioni di disconoscimento reciproco. U.ALLEGRETTI, *Democrazia Partecipativa e Processi di Democratizzazione*, in *Democrazia e Diritto* n.2/2008 p.7

<sup>26</sup> L.BOBBIO, *Dilemmi della Democrazia Partecipativa*, in *ibidem*, p.24

<sup>27</sup> Mengozzi definisce la Democrazia Partecipativa come "processo di *inclusione, connessione e uguagliamento* tra *autorità, attori e individui*, nell'ambito dei processi decisionali di un sistema sociale territoriale" (corsivo dell'autore) in A.MENGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa*, in *Istituzioni del Federalismo* 2/2011, p.261; similmente, U.ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, consultabile su [http://www.astrid-online.it/Forme-e-st/Studi--ric/Allegretti\\_Democrazia-partecipativa.pdf](http://www.astrid-online.it/Forme-e-st/Studi--ric/Allegretti_Democrazia-partecipativa.pdf), 2008, p.13, la definisce un "relazionamento della società, dunque dei cittadini "ordinari" con le istituzioni, in forme di intervento *diretto* nei processi di azione delle istituzioni rappresentative".

<sup>28</sup> L.BOBBIO, *Dilemmi della Democrazia Partecipativa*, in *ibidem*, p.12; per ragioni diverse, G.COTTURRI, *Democrazia Deliberativa e Partecipativa*,

caratterizza le visioni dei vari autori, è possibile rintracciare dei **principi comuni**, presenti, in varia misura, nelle diverse pratiche partecipative.

Innanzitutto, in relazione all'*individuazione* dei soggetti chiamati a partecipare al processo partecipativo, viene rintracciato un "**principio di inclusione**"<sup>29</sup>, secondo cui "chiunque sia potenzialmente toccato da una decisione" (c.d. *Stakeholder*) può intervenire nella procedura, senza il bisogno di un particolare titolo giustificativo: possono partecipare, quindi, non solo i "cittadini ordinari", magari titolari di una situazione giuridicamente protetta, o i "cittadini attivi", spesso organizzati in associazioni, ma anche *individui* non dotati dello *status* di cittadino, come gli stranieri o coloro che risiedono in un determinato territorio per motivi di lavoro o di studio<sup>30</sup>, purché siano comunque colpiti o toccati dalla questione (c.d. *principio di affectedness*); particolare attenzione è concentrata sul coinvolgimento degli "strati più deboli della popolazione", i cosiddetti "senza-diritto", anche se illustre dottrina<sup>31</sup>, pur sottolineandone l'importanza, ammonisce dal rischio di porre l'attenzione, esclusivamente, sulle categorie più isolate, poiché si correrebbe il rischio di far passare in secondo piano l'ineludibile necessità di coinvolgere anche i cosiddetti "poteri forti" che, con la loro assenza, rischiano di delegittimare il processo partecipativo e di frustrarne le aspirazioni. La realtà di tutti i giorni ci mostra, tuttavia, la difficoltà di mantenere fede alle promesse insite nel "principio di massima inclusione", poiché, mentre non vi è alcun problema ad attrarre la parte di popolazione, generalmente, più colta, motivata e politicamente orientata, risulta assai difficile coinvolgere quella che, normalmente, rimane "senza voce", o decide di non spenderla<sup>32</sup>; per affrontare queste difficoltà applicative e, quantomeno,

---

*sussidiarietà orizzontale*, consultabile su [www.nonperprofitto.it/node/55](http://www.nonperprofitto.it/node/55), 2012

<sup>29</sup> U.ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in AIC n.1/2011, p.9; A.MENGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa*, in *ibidem*, p.266; o di "massima inclusività"

<sup>30</sup> Art.2 legge della Regione Toscana n.69/2007

<sup>31</sup> Sempre L.BOBbio, *Dilemmi della Demcorazia Partecipativa*, in *ibidem*, p.15

<sup>32</sup> Ad esempio, i succitati *poteri forti* o i soggetti "politicamente" contrapposti

approssimarsi ad una compiuta realizzazione del principio di inclusione, sono state predisposte alcune tecniche utili per coinvolgere il più vasto numero di soggetti (si va dal *metodo della porta aperta* al *campione casuale della popolazione*, passando per la creazione di un'*arena artificiale rappresentativa* dei diversi interessi e punti di vista), che possono combinarsi tra di loro per superare gli specifici limiti ed inconvenienti<sup>33</sup> che ognuna di esse presenta.

Facendo, invece, riferimento al tema dell'*identificazione degli attori*, il principio di inclusione è posto in relazione con il "***principio di democrazia***"

---

ai proponenti il processo partecipativo potrebbero non aver alcun interesse a partecipare; d'altro canto, il cittadino comune, anche se interessato alla questione, potrebbe non avere le possibilità di dedicarvi del tempo o le capacità per organizzarsi, oppure potrebbe nutrire dei dubbi sull'effettiva utilità del procedimento.

<sup>33</sup> Luigi Bobbio, L.BOBbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, 1/2005, rimarcava come, nelle pratiche partecipative da lui citate nel suo saggio, l'*inclusione* non si presentasse come un valore in sé, ma costituisse, in realtà, una *condizione fondamentale*, ricercata dai promotori dei processi partecipativi per donar loro *legittimità ed efficacia*: in L.BOBbio, *Dilemmi della Democrazia Partecipativa*, in *ibidem*, riassumeva in tre i metodi principali utilizzati per "approssimarsi" al *principio di inclusività*, analizzandone pregi e difetti: del *metodo della porta aperta*, quello utilizzato dalle assemblee pubbliche e dai bilanci partecipativi, sottolineava la semplicità e la praticità insita nel tenere le porte del forum partecipativo aperte a chiunque desiderasse parteciparvi, ricordandone, tuttavia, le due grosse difficoltà legate, innanzitutto, alla *scarsa rappresentatività della minuscola frazione partecipante* rispetto alla *globalità della popolazione* e, in secondo luogo, alla *disomogeneità del coinvolgimento*, con il rischio di autoesclusione da parte non solo della cittadinanza "passiva", ma anche di quella "attiva, ma non in linea con l'organizzatore del processo partecipativo"; del *metodo del microcosmo di punti di vista*, consistente nel creare un'arena artificiale significativamente rappresentativa degli interessi coinvolti, pur elogiando lo sforzo teso a ricreare un microcosmo *perfettamente* rappresentativo, evidenziava l'insostenibilità delle caratteristiche di "imparzialità, apertura, intelligenza e passionalità" richieste alla figura del facilitatore/animatore chiamato a ricreare le condizioni ideali della sede della discussione; del *metodo del campione casuale*, teso a ricreare il medesimo microcosmo attraverso la selezione casuale della popolazione rappresentativa, da una parte, ammetteva il fascino di dare, effettivamente, voce a chi, solitamente, non ce l'ha e di eliminare dal procedimento i militanti ed i *natural leaders*, capaci di dirottare la discussione, dall'altra temeva il rischio di manipolazione di cittadini "inesperti" da parte dei politici, decisamente più tranquilli ad affrontare le posizioni di cittadini comuni ed inesperti, che, magari perché poco informati sulla questione, possono essere portati a banalizzarne i termini o ad uscire dal tema del contendere. Per superare i suddetti inconvenienti, Bobbio cita come la pratica si sia orientata verso *metodi misti*, come le *giurie di cittadini* (ad esempio quella di Berlino, composta da comuni cittadini sorteggiati e rappresentanti di associazioni), i *town meeting* o gli *open space*, capaci di combinarsi ulteriormente tra di loro e di amplificare le discussioni del microcosmo per interagire e provocare reazioni nel macrocosmo.

*associativa e pluralistica*," che trova il suo fondamento nell'art. 2 della Costituzione; tra questi due principi opera un difficile<sup>34</sup> bilanciamento, poiché, mentre con il secondo si punta ad ammettere la partecipazione di ogni tipo di associazione<sup>35</sup>, importanti per elevare la qualità del processo

---

<sup>34</sup> Sul difficile bilanciamento tra i due principi, G.MORO, *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra Democrazia Partecipativa e Attivismo Organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*, in G.C.DE MARTIN e D.BOLOGNINO,(a cura di) *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, 2010, fa notare che il ruolo delle associazioni dei cittadini nei processi di *policy making partecipativo*, oltre a non essere affatto scontato, viene considerato "problematico", sia dal punto di vista generale, essendo messa in discussione, da più parti (OCSE, 2000:48; M.PACI, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna,2008; U.ALLEGRETTI, *Democrazia Partecipativa e processi di democratizzazione*, in ibidem, 2009), la loro rappresentatività nei confronti degli interessi dei cittadini, sia dal punto di vista operativo, lamentandosi una distorsione, a favore loro e degli istanze che esse rappresentano, dei metodi utilizzati per valorizzare il principio d'inclusione, come quello della "porta aperta". Moro rileva come diverse "distonie e divergenze" impediscano di ricomprendere tali esperienze di "cittadinanza attiva", di "democrazia associativa" all'interno della schema della "democrazia partecipativa", sottolineando, viceversa, come lo "universo delle organizzazioni civiche" abbia come punto di riferimento un diverso principio, quello di "sussidiarietà circolare", ricavato dal co.4, art.118 della Costituzione, come riformato dalla Legge n.3/2001, che presuppone un'idea di *supporto e collaborazione* continua, in luogo di una "rigida divisione del lavoro tra i soggetti pubblici e sociali ("sussidiarietà orizzontale"), che vada al di là dalla "semplice" partecipazione all'attività delle istituzioni, per giungere alla *partecipazione al governo della società*, basandosi su un "potere di intervento", specchio non di un cittadino che, in costante *rapporto di domanda e attesa passiva* nei confronti dei governi, si limita a protestare, ma di un cittadino che non attende e, *autonomamente*, prende iniziative operative e produce risultati riscontrabili da tutta la comunità, legittimando la propria esistenza e attività non in termini di "rappresentatività", bensì di "utilità alla cittadinanza" (G.COTTURRI, *Democrazia Deliberativa e partecipativa, sussidiarietà orizzontale*, in ibidem, 2012

<sup>35</sup> Non sempre con l'entusiasmo degli amministratori pubblici, come sottolinea L.BOBbio, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli 2004 pp.40 ss, facendo notare come il principio di inclusione di tutti gli stakeholder, in qualità di persona singola o in forma associata, sollevi più di una perplessità nelle istituzioni e negli amministratori pubblici: il timore è che tali soggetti comportino lungaggini nella procedura, deviazioni, blocchi o mettano in pratica vere e proprie manovre dilatorie. Molti amministratori, quindi, si domandano se giovi alla comunità tentare il dialogo con un'associazione o un comitato "spontaneo" che non appaia rappresentativo di interessi rilevanti, magari ostile ed intenzionato a bloccare il procedimento. Bobbio ritiene che costituirebbe un errore escluderli, anche perché il "punto di vista delle minoranze" è prezioso e proprio nella loro presa in considerazione risiede una delle ragioni d'essere delle pratiche partecipative, ed invita a non preoccuparsi troppo della rappresentatività degli attori che prendono parte ad un processo, strutturato in maniera tale da diluire e dissolvere le posizioni più personaliste e,

partecipativo, con il primo principio si impedisce che quest'ultime, di fatto, lo monopolizzino, ricoprendo una funzione di particolare rilievo o prestigio al suo interno, rispetto ai partecipanti non organizzati: in questa maniera, si eviterebbe, almeno in teoria, un'anomala virata verso il neo-corporativismo e si preserverebbe il "*principio di parità di tutti i partecipanti*".

Per rendere effettiva la partecipazione, la dottrina, inoltre, ha elaborato un "*principio d'impegno nella procedura*", che prevede una serie di *doveri* in capo alle *istituzioni*, come quello di trasparenza e di garanzia di una piena informazione alla comunità, nonché quello di garantire la propria presenza nel processo e di tenere un comportamento improntato alla leale collaborazione e al rispetto dell'autonomia della società, fondata sul *riconoscimento reciproco* tra *individui, attori e autorità*. Viene, poi, ipotizzata l'esistenza di un "*principio di adeguatezza dei metodi*", dettato dalla necessità di garantire l'utilizzo di tecniche organizzative, strutture logistiche, personale dotato di adeguata professionalità e know-how, che aiutino a raggiungere l'obiettivo finale.

Un ulteriore principio, il "*principio di continuità*", reggerebbe, invece, le *fasi* delle procedure partecipative, riconoscendo la necessità che quest'ultime s'instaurino *già negli stadi preliminari e generali dei procedimenti legislativi*, in quelli *di elaborazione delle politiche* e in quelli *amministrativi di formazione dei vari piani e programmi*, garantendo, in questa maniera, la possibilità di influenzare realmente il risultato finale<sup>36</sup>, poiché, in tali momenti, "*le alternative sono ancora tutte praticabili*"; esso, inoltre, richiede che la partecipazione non si risolva in un contributo episodico, seppure in una fase ancora "aperta", bensì *che essa accompagni lo sviluppo della procedura* e trovi applicazione *in ogni suo passaggio*.

---

collettivamente parlando, misere. Bobbio, inoltre, rimarca l'enorme utilità di riuscire a dialogare anche con le associazioni che si mostrano più ostili ed intransigenti, anche per superare quella sfiducia e quel senso di abbandono che, spesso, è all'origine di tale atteggiamento; dal punto di vista strategico, inoltre, l'apertura al dialogo è un buon mezzo per spegnere dal principio pericolosi focolai.

<sup>36</sup> Comprensivo della possibilità di giungere anche alla, cosiddetta, "soluzione zero", cioè all'abbandono dell'idea di realizzare la proposta originaria, come suggerito dalla Dottrina, mentre la legislazione sembra essere meno ricettiva in tale direzione.

Comune alla maggioranza degli studiosi<sup>37</sup> delle varie forme di Democrazia Partecipativa è, inoltre, la presa di coscienza che lo scopo, **l'effetto principale della partecipazione non risiede nel trasferimento del potere decisionale finale ai partecipanti**, seppure tale possibilità non sia esclusa a priori da varia dottrina<sup>38</sup>; tale questione è stata molto dibattuta in teoria ed è fonte di molte frustrazioni, critiche ed atteggiamenti ostili nei confronti delle pratiche partecipativo-deliberative, sia da parte delle istituzioni che di alcune associazioni, con le prime che temono un forte ridimensionamento delle loro prerogative, e le seconde, invece, che spingono per ottenere la garanzia di veder valorizzata la loro partecipazione

<sup>37</sup> L.BOBPIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in ibidem, p.22, per il quale, tuttavia, "la mancanza di potere vincolante costituisce anche un suo (della democrazia partecipativa) punto di forza, perché permette interazioni meno imbrigliate, favorisce l'informalità dei rapporti tra i partecipanti, consente loro di confrontarsi in modo aperto", senza dover sottostare a restrizioni di carattere formale o dover fornire garanzie o dimostrare la propria rappresentatività; U.ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ibidem, p.40; R.BIFULCO, *Democrazia Deliberativa e Partecipativa*, consultabile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p.4 ss

<sup>38</sup> G.FALCON, *L'uomo situato. Due idealtipi di Democrazia Partecipativa*, in U.ALLEGRETTI (a cura di) *Democrazia Partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, propone un'interessante distinzione tra due diverse forme di Democrazia Partecipativa, quella di tipo "gestionale" e quella di tipo "conflittuale": mentre nella prima, cui sarebbero riconducibili quelle esperienze, come il *bilancio partecipativo*, orientate alla gestione di interessi comuni, dove nessuno assume, "a priori", il ruolo di antagonista, ben si potrebbe attribuire un ruolo decisionale alla "comunità", che ha affiancato, in questo processo, i "meccanismi" della democrazia rappresentativa, nella seconda, invece, tale possibilità andrebbe esclusa, trattandosi di idealtipi, riconducibili ai modelli tipici delle "grandi opere pubbliche" capaci di far sorgere ed aggregare forti interessi antagonisti. Secondo Falcon, "coloro che sono d'accordo" con la grande opera (di solito, i potenziali coloro che godranno dei potenziali benefici diffusi dell'opera) non partecipano e rimangono lontano dalla discussione, poiché i loro interessi sono sì concreti, ma poco localizzati, organizzati o poco organizzabili, essendo, molto spesso, eterogenei tra loro; dall'altro lato, invece, sono spinti a partecipare i portatori di "interessi oppositivi", nonostante la varia natura di tali interessi (si va dagli interessi "locali", a quelli "più elevati ed altruistici", che, intervenendo in situazioni di "conflitto localizzato", in ragione della visione più globale della questione, di cui si fanno portatori, come sottolinea A.ALGOSTINO, *Il movimento No Tav e le forme della Democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, n.2/2007, contribuiscono ad elevare la mobilitazione contestativa e a strapparla all'alveo delle manifestazioni NIMBY, *not in my back yard*, come vengono etichettate quelle proteste avanzate da chi "non muoverebbe un dito se un impianto fosse proposto a casa d'altri"); per FALCON, quindi, la "Partecipazione Conflittuale", per quanto doverosa ed utile foriera di contributi, *non può avere un ruolo decisionale*.

dall'apposizione del carattere vincolante alla decisione scaturente dal processo deliberativo-partecipativo; tuttavia, se, da un lato, è comprensibile l'esigenza di tutelare l'*effettività* della partecipazione, impedendo che venga, "impunemente", ignorato quanto emerge dai processi partecipativi, dall'altro lato, è altrettanto importante che le istituzioni rappresentative non vengano spossessate di una funzione e di una responsabilità che trova fondamento nella Costituzione<sup>39</sup>. Per trovare un equilibrio tra queste, opposte, esigenze, è stato formulato il "*principio dell'incidenza della partecipazione sulla decisione politica o amministrativa*", secondo la formula della "*influenza effettiva*"<sup>40</sup>, che prevede il sorgere di un *obbligo di motivazione* in capo al decisore, che non potrà ritenersi libero di ignorare quanto espresso dai partecipanti, senza rendere loro conto delle ragioni del suo dissenso o del mancato accoglimento, parziale o totale, delle loro istanze; allo stesso modo, la *maggiore o minore effettività dell'influenza* delle risultanze del procedimento partecipativo non sarà dovuta ad un vincolo giuridico, bensì alla *reale capacità degli attori di far crescere, dal punto di vista culturale e sociale, il dibattito* e alla loro *abilità nello "uscire dai confini dell'arena deliberativa,"* attraverso la creazione, intorno ad essa, di un grado di attenzione tale da convincere i soggetti decidenti dell'importanza dei punti di vista emersi e degli interessi approfonditi durante la discussione.

Vige, infine, un principio che accomuna i due, distinti, modelli della democrazia partecipativa e deliberativa: il "*principio deliberativo*". Il rispetto di tale canone non è ritenuto condizione fondamentale per caratterizzare un processo come partecipativo; tuttavia, la sua presenza, in primo luogo, permette alla democrazia partecipativa di porsi, ulteriormente, come strumento per accrescere la democraticità del sistema istituzionale e, in secondo luogo, contribuisce ad elevare la qualità delle pratiche partecipative che lo prevedono: attraverso l'inserimento di un "*momento deliberativo*" si

---

<sup>39</sup> Proprio questo fondamento costituzionale è alla base delle dispute dottrinarie con le teorie che proponevano una supposta incostituzionalità dei modelli partecipativi-deliberativi, considerati concettualmente incompatibili con la democrazia rappresentativa.

<sup>40</sup> La formula della "Influenza Effettiva" è ripresa dalla Convenzione di Aarhus, nella quale, all'articolo 6.4, essa trova una sua codificazione.



punta, infatti, a *favorire un'evoluzione delle posizioni iniziali di ciascuno degli intervenuti*, attraverso la formulazione e la discussione di proposte alternative, che divengono oggetto di un dialogo affrontato dai partecipanti con "mente aperta" e con l'animo disposto "a lasciarsi sorprendere"<sup>41</sup> e convincere dalle ragioni dell'altra parte, argomentate in maniera razionale. Cosicché, nonostante le prassi partecipative non coincidano in toto con i processi tipici della democrazia deliberativa, potendo declinarsi in negoziazioni, concertazioni, oppure in pura e semplice azione di pressione esogena, attraverso la ricerca dello scontro politico e l'elezione della piazza e delle grandi assemblee come luoghi deputati alla manifestazione delle proprie istanze, è, tuttavia, innegabile, che l'elemento deliberativo rivesta un ruolo fondamentale nelle pratiche partecipative più "evolute", come il Bilancio Partecipativo o il Dibattito Pubblico, le quali considerano il dialogo tra diverse, se non opposte, posizioni, e il mutuo riconoscimento tra società e istituzioni, come elementi imprescindibili per la loro buona riuscita.

## 2.2. Democrazia Deliberativa.

Le origini<sup>42</sup> del *modello* di **Democrazia Deliberativa**<sup>43</sup> vengono,

---

<sup>41</sup> L.BOBBI, *A più voci*, cit. 2004, p. 38

<sup>42</sup> L.CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto*, in Working Paper Centro Einaudi - Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica n.3/2008, p.8, n.4, ricorda come Elster, nel libro *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, precisi, in realtà, che "l'idea di democrazia deliberativa e la sua applicazione pratica sono antiche quanto la democrazia stessa", considerando il moderno ideale deliberativo come il recupero del nucleo della democrazia ateniese, ove la discussione tra i cittadini era un preliminare imprescindibile per giungere ad una decisione, in senso concorde, V.DE SANTIS, *La Partecipazione democratica tra la crisi dei partiti e la trasformazione della forma di governo regionale* in V.DE SANTIS, *La Partecipazione democratica nell'ordinamento delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2013, p.73, la quale ricorda le origini liberali della "idea che la decisione pubblica debba essere preceduta dalla deliberazione tra pari", elaborata da E.Burke e da C.Schmitt, con il Parlamento inteso come luogo in cui maggioranza e minoranza si riunivano per discutere ed argomentare le proprie posizioni, ricercando la "giusta deliberazione", realizzando "la volontà complessiva del popolo attraverso la discussione razionale", sublimandosi nella realizzazione del *government by discussion*, proteso alla realizzazione del *bene comune*.

invece, fatte risalire ad un contesto diametralmente opposto a quello, socialmente ed economicamente in sofferenza, che ha dato i natali alle prassi di democrazia partecipativa: un contesto costituito dal mondo accademico nordamericano<sup>44</sup> e nordeuropeo, prevalentemente anglosassone, ma anche tedesco<sup>45</sup> e scandinavo<sup>46</sup>, all'interno del quale la *scintilla originaria* non era costituita tanto dagli obiettivi di giustizia sociale e di redistribuzione di risorse, quanto *dall'esigenza di una maggiore partecipazione*, soprattutto *qualitativa*, e di uno spazio pubblico di dissenso che, proponendosi in un'ottica di dialogo con le istituzioni, *in alternativa alla mera contestazione*, e con la speranza di "portare la società alla maturità della ragione"<sup>47</sup>, mirasse a ricreare e a *ricomporre l'inevitabile conflitto* tra le varie anime delle complesse società contemporanee, ponendosi lo scopo finale di superare la

---

<sup>43</sup> La paternità della locuzione è, convenzionalmente, attribuita a J.BESSETTE, *Deliberative Democracy: the Majority Principle in Republican Government*, in GOLDWIN, SCHAMBRA (a cura di) *How Democratic is the Constitution?*, AEI Press, Washington, 1980, in un articolo sul confronto tra i democratici partecipativi e gli elitisti, negli Stati Uniti.

<sup>44</sup> J.RAWLS, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993 (versione italiana, S.VECA (a cura di), J.RAWLS, *Liberalismo Politico*, Piccola Biblioteca Einaudi, 2012)

<sup>45</sup> J.HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M., 1992, ( versione italiana, L.CEPPA (a cura di), J.HABERMAS, *Fatti e Norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1996)

<sup>46</sup> Su tutti, L.BOBBI, *Dilemmi della Democrazia Partecipativa*, in *ibidem*, p.14 e L.CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto*, in *ibidem*, p.4 e ss, la quale, dopo aver specificato che l'espressione "*democrazia deliberativa*" viene usata, per la prima volta, da Joseph Bessette nel 1980, cita la tesi di BONANNI, secondo cui la Democrazia Deliberativa avrebbe origine, alla fine degli anni '80, come "critica alla 'razionalità strumentale' e allo 'oggettivismo', contenuta nelle accuse di March e Olsenn verso una politica guidata dallo strumentalismo, dal funzionalismo e dall'utilitarismo spinti agli estremi, che aveva come unica bussola del proprio agire una "*razionalità strumentale*"; in opposizione a ciò, venne proposta una "*razionalità allargata*", non più legata al mero calcolo dell'auto-interesse, bensì aperta a credenze ed emozioni, ad un cognitivismo e ad un neo-istituzionalismo che supera "l'individualismo metodologico" e la "*mera razionalità mezzi-fini*" (i.e. la mera razionalità strumentale).

<sup>47</sup> U.ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *ibidem* p.4, nt.11

situazione di crisi<sup>48</sup> delle democrazie occidentali.

Ne è emerso un modello, quello deliberativo, nel quale il dissenso, espressione dei diversi interessi privati, è chiamato a manifestarsi ed articolarsi attraverso *processi dialogico-deliberativi*<sup>49</sup>, cioè *confronti argomentati tra tutti i soggetti coinvolti* dalla questione affrontata, *in condizioni di effettiva parità*: ciò, per i teorici deliberativisti<sup>50</sup>, costituirebbe

---

<sup>48</sup> Come fatto notare da R.BIFULCO, *Democrazia Deliberativa*, in A.FALZEA, P.ROSSI, E.CHELI, E.BRECCIA (a cura di), *Enciclopedia del Diritto, Annali IV*, Giuffrè, Milano, 2011, p.273-274, all'interno della locuzione "crisi della democrazia" è possibile far rientrare fenomeni diversi tra loro: la *crisi delle istituzioni della rappresentanza*; i *fenomeni di globalizzazione economica e politica*; l'*assimilazione della democrazia alla logica di mercato*; la *concezione elitistica e strategica della democrazia*; i *processi di decentramento politico-istituzionale*; i *fenomeni di differenziazione delle funzioni sociali*; i *fenomeni di frammentazione e polarizzazione delle società contemporanee*.

<sup>49</sup> R.LEWANSKI, *Democrazia deliberativa: nuovi orizzonti per la politica*, in Aggiornamenti Sociali n.12/2007, p.746-747, distingue espressamente tra "*Discussione e Deliberazione*," intendendo, con la prima, la "modalità prevalente di confronto tra opinioni e interessi divergenti nelle società democratiche", in posizione di "contrapposizione aprioristica e polarizzata" finalizzata "all'affermazione delle proprie ragioni (e all'auto-rassicurazione)", mentre definisce la seconda un "processo che mira a generare un *consenso informato*" attraverso uno "*scambio dialogico in condizioni protette*", basato su una struttura e regole che mirano ad assicurare la simmetria e la reciprocità delle relazioni tra i partecipanti, chiamati ad un percorso di reciproca comprensione delle altrui ragioni.

<sup>50</sup> A.MENGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa*, in Istituzioni del Federalismo, n.2/2001, ricorda che per Dewey e i suoi eredi, l'applicazione rigorosa della deliberazione dovrebbe divenire il fine stesso della politica democratica, mentre per Kaufman "lo scopo della democrazia è quello di permettere la crescita della dignità e della forza umana...permettendo lo sviluppo dei loro poteri di deliberazione"; A.FLORIDIA, *La democrazia deliberativa in pratica, il caso Toscana*, in Le Istituzioni del Federalismo n.5/2007, 21, cita Jon Elster, secondo cui "*democracy revolves around the trasformation rather than simply the aggregation of preferences*", una trasformazione che avverrebbe nella *discussion pubblica*, cioè un "processo di *collective decision-making*" da considerarsi "democratico", perché prevede la partecipazione di chiunque sia affetto, in qualche misura, da una decisione dei rappresentanti, e "deliberativo", perché si svolge in base ad argomentazioni offerta dai e ai partecipanti che sono "vincolati" dai valori della razionalità e dell'imparzialità; L.CATALDI, cit. ricorda, in particolare, Habermas, la cui teoria deliberativa ruota intorno al perno costituito dalla "*razionalità comunicativa*", da integrarsi con le altre due razionalità parziali, la "razionalità epistemica" (del pensare) e la "razionalità teleologica" (del fare), che arrivano a riflettere la totalità della persona; la "razionalità comunicativa", deputata ad esprimere il pensiero della persona ed orientata all'intesa con le altre, come fondamento di una "etica argomentativa" che permetterebbe di raggiungere uno straordinario risultato, la costruzione di una politica e di una società ove le decisioni pubbliche non siano frutto di un compromesso, regolato in base ai

*l'Essenza stessa della Democrazia*. Nella Democrazia Deliberativa, è, quindi, fondamentale che il processo assuma la forma di uno *scambio di informazioni e di argomentazioni razionali*, con l'obiettivo di giungere ad un accordo, anch'esso, "razionale" (**Principio Deliberativo**), e che la *deliberazione* sia *pubblica ed inclusiva*, coinvolgendo, *in posizione di parità*, tutti i soggetti in varia misura *interessati dalla decisione*<sup>51</sup> (**Principio della Massima Inclusione**).

La *Deliberazione*, dunque, cerca di sollecitare l'*emersione* dei diversi punti di vista, con lo scopo di *migliorare la qualità della decisione collettiva*, non più basata sulla semplice aggregazione di preferenze, come nella *votazione* di una delle alternative raccolte e precostituite, o sul compromesso, come nella *negoiazione*, bensì su un processo di vero e proprio *brainstorming*<sup>52</sup>, che porti all'assunzione di una soluzione innovativa e condivisa, figlia di un procedimento capace, in primo luogo, di *far emergere* le *preferenze*, immediate e differite<sup>53</sup>, e *gli interessi*, anche quelli più deboli<sup>54</sup>,

---

diversi rapporti di forza tra le posizioni in contrapposizione fra di loro, ma di un *consenso*, tendente all'*unanimità*, ottenuto grazie a procedimenti che, partendo da una posizione di antagonismo degli interessi privati coinvolti, permetta, attraverso una discussione improntata a criteri di razionalità, di raccogliervi intorno ad un interesse comune, risultante dalla discussione stessa, come epilogo di un processo di trasformazione.

<sup>51</sup> L.CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa...* e V.DE SANTIS, *La partecipazione democratica tra la crisi dei partiti e la trasformazione della forma di governo regionale*, citano, rispettivamente, Toth (*Arene deliberative e comitati cittadini. Tre casi di localizzazione di un ospedale*, 2003) e B.GBIKPI (*Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità*).

<sup>52</sup> V.DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle regioni*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, sottolinea che la *deliberazione* si pone come "strumento di decisione *alternativo* sia rispetto al *voto* sia rispetto alla *negoiazione*"; mentre con la *negoiazione non regolamentata* si cerca di pervenire ad un compromesso, spesso figlio di una trattativa dove i rapporti di potere e forza hanno un ruolo fondamentale, nella *deliberazione* l'obiettivo è di raggiungere una posizione che rifletta la "*condivisione delle ragioni*" da parte dei soggetti partecipanti, raggiunta grazie ad una *negoiazione razionale*.

<sup>53</sup> A.FLORIDIA, in Id. (a cura di) "*La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*", Carrocci editore, 2013, pp.207-211, afferma che la *deliberazione* può assolvere il fondamentale compito di "sciogliere o limitare le "incoerenze temporali" delle preferenze dei cittadini, la loro volatilità e il loro carattere immediato ed "irriflessivo", grazie alla capacità di tale modello, anche all'interno dei processi decisionali delle istituzioni rappresentative, opportunamente strutturati in senso deliberativo, di *modificare e trasformare* le

presenti nella comunità, e, in secondo luogo, di *trasformarli*, attraverso la presa in considerazione di quanto emerso dalla discussione. Oltre a questo vantaggio, il metodo deliberativo si propone, da una parte, di *aumentare la legittimità delle decisioni prese dalle istituzioni*<sup>55</sup>, dall'altra, di *migliorare le*

---

preferenze date dai cittadini, che, molto spesso, hanno un orizzonte "a corto raggio"; attraverso la creazione di una discussione pubblica, è, così, possibile limitare le *asimmetrie informative* esistenti tra governanti ed elettori ed allargare il campo visivo della collettività, fino a ricomprendere anche quegli interessi meno immediati e quelle preferenze differite che, altrimenti, se esaudite da un provvedimento figlio di una policy costruita in isolamento dalla cittadinanza, avrebbero potuto ripercuotersi negativamente in termini di efficacia delle politiche, nonché di consenso elettorale.

<sup>54</sup> L.CATALDI, cit. p.20, mette, tuttavia, in guardia dal riporre troppa fiducia nella capacità del metodo deliberativo di porsi come principale, se non unico, paladino degli interessi più deboli; anzi, secondo l'autrice, uno degli argomenti sfavore di tale impostazione deriverebbe dall'incapacità di tale metodo di individuare e rappresentare proprio gli interessi più deboli, poco organizzati o, addirittura, non organizzabili, come quelli delle generazioni future, impossibilitate a prender parte al tavolo deliberativo, se non per mezzo di un'indiretta e debole rappresentanza da parte di qualche esponente delle attuali generazioni; quel che L.CATALDI teme è una sorta di "darwinismo", un "survival of the fittest" che rischia di tagliar fuori dall'ecosistema quegli interessi che, non riuscendo ad attirare l'attenzione del mondo delle associazioni, cadono vittime del disinteresse di un mercato lasciato libero di autoregolarsi: per tale ragione, sostiene l'inderogabilità, in capo alle istituzioni rappresentative, del compito di facilitare lo "accesso alla superficie" agli interessi più deboli e di ristabilire un equilibrio tra le risorse organizzative a disposizione dei diversi gruppi.

<sup>55</sup> L.PELLIZZONI, *La Deliberazione Pubblica*, Meltemi Editore, Roma, 2005, p.24, con riferimento alle ragioni che stanno dietro alla maggior legittimità delle decisioni prese a seguito di procedimenti ispirati alla deliberazione e alla partecipazione, distingue tra tre diverse posizioni teoriche fondamentali: l'approccio *proceduralista*, quello *epistemico* ed un approccio considerato *misto*.

I teorici *Proceduralisti* legano la maggior legittimità della decisione alla *qualità della procedura*: la qualità della decisione è diretta conseguenza di un procedimento che ha rispettato tutti i criteri, i requisiti e le regole del processo deliberativo. La Deliberazione Pubblica, per tali teorici, non sarebbe dotata di un "valore intrinseco", bensì assumerebbe valore esclusivamente "in quanto" strumento per giungere ad una decisione migliore, *a condizione che vengano rispettati i requisiti procedurali*, specie quello *deliberativo* e di *massima inclusione*.

Per i teorici *Epistemici*, invece, la deliberazione produrrà una decisione più legittima, non tanto qualora sia proceduralmente corretta, bensì qualora raggiunga risultati rispondenti a parametri esterni alla procedura stessa, come quelli riconducibili agli obiettivi di *maggiore efficienza* e di *giustizia sociale*. Per valutare la legittimità di una decisione, quindi, occorre un "*criterio di giudizio indipendente*".

Se l'*approccio procedurale*, realisticamente, non lega la maggiore o minore legittimità di una decisione al fatto di raggiungere una deliberazione pubblica unanime, accontentandosi di una correttezza formale di tali procedimenti, dall'altro lato, l'*approccio epistemico*, rapportando tale legittimità della decisione

*qualità civiche, morali ed intellettuali dei cittadini* partecipanti, chiamati ad usare, prevalentemente (se non esclusivamente) argomenti imparziali, tenendo d'occhio il fondamentale faro costituito dal "bene comune". Verrebbe *accresciuta*, così, anche la *legittimità delle autorità* che si affidano ai processi deliberativi, poiché il coinvolgimento ed il contributo dei soggetti "affetti" dalla questione dovrebbe ridurre la sensazione che le istituzioni agiscano in base ad un'agenda scadenzata dai gruppi d'interesse più influenti. Tale coinvolgimento, inoltre, mira ad *aumentare le possibilità di una fruttuosa attuazione delle politiche* adottate dalle istituzioni, poiché i conflitti più insidiosi verrebbero anticipati ad una fase ove è possibile affrontarli e trasformarli in opportunità di confronto e di crescita<sup>56</sup>.

Cosicché la Democrazia Deliberativa ci appare foriera di importanti virtù<sup>57</sup>: una "*virtù cognitiva*" che, grazie all'apporto di competenze, informazioni e know-how provenienti dalla società, permetterebbe di giungere a soluzioni migliori, più efficaci ed efficienti; una "*virtù di governo*", che accrescerebbe la legittimità delle scelte; una "*virtù civica*", che dovrebbe portare ad un *empowerment*<sup>58</sup> dei cittadini e ad un accrescimento

---

al rispetto di una procedura subordinata a valori ad essa esterni, difficilmente condivisibili da tutti i soggetti, cerca di porre un limite al "potere della maggioranza", che altrimenti, secondo un'interpretazione critica dell'approccio proceduralista, potrebbe imporre, sempre e comunque, la propria volontà, dovendosi limitare al rispetto dei semplici limiti formali previsti dalla procedura.

Per i fautori di un approccio *Misto*, infine, il raggiungimento di risultati qualitativamente ottimali, rispondenti ad obiettivi come quelli di *maggiore efficienza* e di *giustizia sociale*, sarebbe possibile solo grazie al rispetto di una *procedura corretta*, rispettosa dei criteri deliberativi e partecipativi.

Pellizzoni, in realtà, elenca anche una quarta posizione, di carattere *Pragmatico*, che concepisce la Democrazia Deliberativa in termini di *problem solving*: essa assume valore nella misura in cui produce soluzioni più efficienti ed efficaci, basandosi sulla risoluzione di un conflitto senza necessità di ricorrere alla coercizione e con la reciproca soddisfazione delle parti.

<sup>56</sup> R.LEWANSKI, *La democrazia deliberativa: nuovi orizzonti per la politica*, cit., p.749-750; L.CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa*, ibidem, 2008

<sup>57</sup> L.PELLIZZONI, *La Deliberazione Pubblica*, Meltemi Editore, Roma, 2005, p.26

<sup>58</sup> Su cosa vada inteso per *Empowerment* dei cittadini, la teoria e gli studiosi si sono divisi tra chi, come Y.PAPADOPOULOS, *On the Embeddedness of Deliberative Systems: Why Elitist Innovations Matter More*, in Parkinson, Mansbridge (2012), ritiene come tale, esclusivamente, una "*effettiva attribuzione di una funzione decisionale*" al processo deliberativo, o come Daniela Della

della loro consapevolezza e responsabilizzazione.

Il modello teorico proposto dai deliberativisti, pur non essendo scevro di problemi e da critiche<sup>59</sup>, tese a sottolinearne difetti, paradossi e contraddizioni<sup>60</sup>, è, così, riuscito a riscuotere un vasto successo sia teorico

---

Porta, che, in B.GBIKPI, D.DELLA PORTA, *La partecipazione nelle istituzioni. Concettualizzare gli esperimenti di Democrazia Deliberativa e Partecipativa*, in *Partecipazione e Conflitto*, n.0, 2008, p. 22-3, sposa l'interpretazione del concetto di *Empowerment* come "attribuzione di poteri", e chi, invece, come Luigi BOBBIO, *Dilemmi della Democrazia Partecipativa*, in *ibidem*, 2006, p.22, parla di "capacitazione", intesa come aumento delle capacità dei cittadini di elaborare ed inventare soluzioni che permettano loro di esercitare un'effettiva influenza sul processo decisionale, senza che ad essi venga attribuito alcun potere (citati da A.FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carrocci Editore, Roma, 2013, p. 246-247)

<sup>59</sup> L.PELLIZZONI, *Deliberazione Pubblica*, Meltemi Editore, Roma, 2005, p.27, richiama la classificazione di Albert HIRSCHMAN, che individua *tre tipi* base di *argomentazioni ostili* alla *democrazia deliberativa* (e partecipativa): *Futilità*, *Pervasività* e *Messa a Repentaglio*.

La Tesi della *Futilità* ricomprende le accuse volte a sottolineare la natura *utopica* della democrazia deliberativa, con particolare attenzione riservata alle versioni "forti", più esigenti, utili unicamente a stimolare dissertazioni tra gli studiosi. A tale tesi vengono collegate anche le accuse di "*inefficacia*" della democrazia deliberativa, che sottolineano la vaghezza e precarietà della *cornice istituzionale* delle arene deliberative, che si riflette sulla precarietà del legame tra gli esiti delle deliberazioni e le decisioni finali e sulla fiducia nel metodo deliberativo.

Molte critiche si riallacciano alla Tesi della *Pervasività*, anch'essa avente ad oggetto le concezioni "forti" della democrazia deliberativa, le quali non considerano con sufficiente attenzione la possibilità che l'opinione risultante dai processi deliberativi possa essere stata *manipolata*, anche non intenzionalmente, come potrebbe accadere a causa delle differenti risorse a disposizione dei potenziali partecipanti o della concezione *problem solving* della deliberazione, che potrebbe, involontariamente, spingere verso una conciliazione forzata delle divergenze; allo stesso modo, sempre con riferimento alla capacità della democrazia deliberativa di giungere ad una gestione pacifica dei conflitti, nulla impedisce che un aperto confronto tra punti di vista diversi possa, tranquillamente, sfociare in un inasprimento delle divergenze.

La Tesi della *Messa a Repentaglio*, infine, ricomprende quelle posizioni secondo cui è rischioso affiancare soluzioni, ritenute, di dubbia affidabilità ad approcci democratici, ormai, consolidati, basandosi, da una parte, sulla considerazione che il *saldo*, legato all'utilizzo della democrazia deliberativa, non sia positivo, né in termini di efficienza ed uguaglianza né di stabilità del sistema politico, e dall'altra, sul dubbio che la democrazia deliberativa comporti, realmente, una maggior legittimità delle decisioni: se la democrazia deliberativa, a causa di un "problema di estensione", è costretta a ricorrere a "meccanismi selettivi" per identificare, definire chi sono i soggetti interessati a partecipare, perché non affidarsi, semplicemente, alle soluzioni, ormai legittimate, della democrazia tradizionale

<sup>60</sup> G.REGONINI, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e Mercato*, n.73, 2005, ad esempio, ci avverte del rischio di operare, in realtà, paradossali

che applicativo<sup>61</sup>, grazie alla sua capacità di proporsi come risposta ad esigenze stringenti delle società contemporanee, come quella di ricostruire il rapporto tra le istituzioni e i cittadini, e di presentarsi come lo strumento decisionale migliore per questioni e situazioni di elevata complessità, di fronte alle quali non appare più sufficiente la legittimazione conferita attraverso il, comunque imprescindibile, meccanismo delle elezioni; diviene, quindi, necessario che la decisione venga presa attraverso una procedura che permetta di "stanare" i conflitti sociali, di affrontarli in una fase dove è ancora possibile gestirli, prima che assumano una forza tale da risultare dirompenti, seguendo, comunque, un approccio più accorto, più consapevole e, se

---

"selezioni avverse" ; L.CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa*, ibidem 2008, sostiene, correttamente, che alla Democrazia Deliberativa vada riservato il medesimo trattamento della Democrazia Rappresentativa, e che, quindi, ne vadano evidenziati i rischi, le contraddizioni e le criticità, "per metterla alla prova per capire se funziona, come funziona e .....come migliorarla". Perseguendo questo meritorio proposito, l'autrice evidenzia una serie di debolezze e di problematiche della democrazia deliberativa, distinguendo tra *critiche sostanziali*, che sostengono l'impossibilità di realizzare un contesto paritario all'interno dell'arena deliberativa, e *difetti procedurali e metodologici*, tra i quali dobbiamo annoverare: la *distorsione del campione* o il *rischio di manipolazione "di chiunque a qualunque scopo"*, ma di solito a svantaggio dei "governati"; il *rischio di true believers* e di *eccesso di commitment*, con la presenza di *natural leaders* all'interno dell'arena deliberativa che potrebbero monopolizzare e distorcere l'argomentazione; il pericolo di *retoricismo*; i rischi legati all'*eccessiva omogeneità* o *eterogeneità sociale*, che potrebbero portare, nel primo caso, ad un *conformismo culturale*, con conseguente, e deleteria, *normalizzazione forzata delle opinioni diverse* e *polarizzazione di gruppo*, rilevata anche da C.SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni*, Il Mulino, Milano, 2009, o, nel secondo, ad una *polarizzazione ideologica verso le strong opinions* e all'adozione di atteggiamenti di chiusura al dialogo e all'ascolto. In accordo con tale elencazione, G.F.LANZARA, *La deliberazione come indagine pubblica* in L.PELLIZZONI (a cura di) *La deliberazione pubblica*, Meltemi editore, Roma, 2005, p.70

A questi, infine, A.MENGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa*, ibidem, 2011, aggiunge il *boicottaggio del processo*, che può avvenire, solitamente, attraverso la defezione dei cosiddetti "attori forti", capaci di mobilitare risorse determinanti, imponendo un vero e proprio veto implicito

Laura Cataldi, in conclusione, dubita che, alla luce delle "criticità sostanziali" e delle "degenerazioni metodologiche", la sola democrazia deliberativa possa essere indicata come strumento per eccellenza di innovazione ed apprendimento sociale ed istituzionale, suggerendo che "*la sua supposta capacità risolutiva*" sia dovuta, in realtà, alla *partecipazione in sé*, all'apertura dei processi decisionali che essa comporta, con la relativa creazione di un *contesto multi-attoriale e face to face*, nel quale emergano diversi punti di vista, conoscenze e, in definitiva, soluzioni innovative ed efficienti.

<sup>61</sup> Ne è un esempio la Legge Regione Toscana n.69/2007



vogliamo, più "strategico", ai processi decisionali inclusivi, come suggerito alle istituzioni da più di un autore<sup>62</sup>.

### 2.3. Il Rapporto tra la Democrazia Partecipativa e la Democrazia Deliberativa.

Come accennato in precedenza, la questione del *rapporto* tra *Democrazia Deliberativa* e *Democrazia Partecipativa* è stata oggetto di numerose riflessioni da parte della dottrina e, spesso, foriera di non poca confusione, a causa del sottile, a tratti impalpabile, confine che, comunque, le divide<sup>63</sup>. Entrambi i modelli si pongono come risposta alla "crisi degli istituti

---

<sup>62</sup> L.BOBBI, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, sottolinea che un processo inclusivo "può attenuare i conflitti, ma può anche esasperarli", suggerendo che essi dovrebbero essere avviati "quando possiamo aspettarci di non riuscire a prendere una decisione oppure che le decisioni che prenderemo non saranno messe in pratica o lo saranno a costo di grandissimi sforzi e difficoltà" ed in stati embrionali, precoci del procedimento; in sostanziale accordo, L.CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa*, ibidem 2008, specifica due condizioni che suggeriscono l'utilizzo di processi decisionali partecipati: a) la possibilità che il provvedimento produca *rilevanti esternalità negative*; b) l'incertezza circa la *natura* e la *quantità* delle *esternalità generate*. In presenza di queste condizioni, l'utilizzo di processi decisionali partecipati, *face to face*, è consigliato alla pubblica amministrazione ogniqualvolta una decisione rischi di edificare una "roccaforte organizzata di dissenso", disinnescando potenziali moti di protesta da parte di chi non è stato consultato: si tratta di una "modalità di *costruzione preventiva del consenso*", finalizzata ad abbattere il rischio di "sunk cost", i c.d. "costi affondati" ed irrecuperabili di tempo, denaro ed energie, e, contemporaneamente, ad aiutare la pubblica amministrazione a non ritrovarsi nella scomoda situazione di doversi arroccare sulla difesa incondizionata di una decisione, presa, annunciata e, successivamente, avversata dalla popolazione ("*decide-announce-defend*")"; la stessa Cataldi, tuttavia, approfondendo i rischi evidenziati da Bobbio, insiti nell'aprire precocemente al coinvolgimento dei cittadini, suggerisce di usare la *Deliberazione* come *extrema ratio*, quando è, ormai, accertato il fallimento della *negoziazione*, nel produrre un compromesso sostenibile a livello di consenso: se, infatti, l'amministrazione ricorresse, in prima battuta, alla deliberazione, essa creerebbe, nei cittadini, aspettative tali che, eventualmente deluse, lascerebbero una ferita non rimarginabile in termini di consenso e uno spreco non indifferente di risorse, energie, competenze e tempo, data la complessità delle operazioni richieste per la creazione di un *deliberative setting* adeguato.

<sup>63</sup> Per una panoramica su questo punto, B.GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa*, in Stato e Mercato, n.73/2005 pp.97-130, in cui l'autore giunge alla conclusione che la teoria della Democrazia Partecipativa e quella della Democrazia Deliberativa si integrano, si completano,

della rappresentanza", affrontando il problema dell'*apertura dei processi decisionali pubblici ai soggetti interessati*, con il precipuo intento di "democratizzarli", andando oltre la logica meramente aggregativa delle preferenze, tipica della democrazia rappresentativa, e contrapponendosi a teorie e a soluzioni pratiche<sup>64</sup> riconducibili all'*elitismo democratico*, di matrice Schumpeteriana<sup>65</sup>, e alla *tecnocrazia*. In dottrina, nonostante la presenza di elementi comuni<sup>66</sup>, la *tendenza prevalente* è indirizzata a *separare le due correnti*<sup>67</sup>, anche in considerazione dei non pochi caratteri

---

risultando quest'ultima "il termine ideale" della prima.

<sup>64</sup> Una Legge elettorale a liste bloccate, come la Legge Calderoli, ne è un esempio, accentuando il distacco tra cittadini e rappresentanti, scelti, in teoria, tra i più meritevoli secondo le logiche del partito d'appartenenza, ma, in realtà, nominati dal vertice in ragione di una maggior fedeltà e rapporti migliori con il segretario di partito, rispetto a quelli che, solitamente, avrebbero dei candidati inseriti in lista in base ad un requisito numerico come i voti ottenuti,

<sup>65</sup> J.SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, ETAS, Milano, 2001, collocandosi nel filone teorico generato da Mosca e Pareto, parte dalla premessa che la *massa* sia ormai indotta in una condizione di *apatia*, confusa ed incapace di organizzarsi, e sostiene che la partecipazione dei cittadini alle politiche e alle scelte pubbliche si risolverebbe esclusivamente nell'attribuzione, mediante il voto, del potere decisionale ad una "élite" composta da soggetti, molto spesso politici professionisti, dotati di competenze che i semplici cittadini non posseggono: quindi, "il compito del popolo è di produrre un governo, o un corpo intermedio che a sua volta genererà un esecutivo o un governo nazionale" e "il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare". Il modello proposto da Schumpeter, con il suo accento sulla classe politica composta da professionisti, appare fortemente affine alle dinamiche di governo delle attuali democrazie, dove la condizione di "apatia politica" dei cittadini viene rotta, spesso neppure con grande successo, dalla "competizione elettorale", nella quale "politici di professione" si sfidano per conquistarsi la legittimazione popolare, il potere politico, visto come principale obiettivo delle élite. A tale *legittimazione formale*, tipica di un sistema in cui la classe politica finisce per staccarsi dall'elettorato, per perseguire fini autonomi, spesso tendenti all'autoconservazione, si contrapporrebbe, anzi, si affiancherebbe la *legittimazione sostanziale, effettiva e continua* proposta dalla teoria deliberativa.

<sup>66</sup> La previsione di un'*apertura alla partecipazione di tutti i soggetti interessati dalla decisione, anche in assenza di un titolo di legittimazione sociale*; la *necessità di provvedere alla più ampia informazione possibile nei confronti dei soggetti partecipanti*; il rispetto, nelle forme più evolute della Democrazia Partecipativa, di un *criterio deliberativo* nel processo decisionale.

<sup>67</sup> Oltre agli autori che citerò di seguito, L.PELLIZZONI, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in *La Deliberazione Pubblica*, Meltemi Editore, Roma, 2005

che le differenziano<sup>68</sup>: per Luigi Bobbio, che sottolinea i differenti contesti d'origine dei due modelli, la "*Democrazia Deliberativa sarebbe una forma di Democrazia Partecipativa*", un suo sottoinsieme dotato di tratti più definiti, dovuti alla necessaria presenza di "due pilastri", l'*inclusione degli interessi e dei punti di vista di tutti i soggetti "affetti" dalla decisione* e la *predisposizione del procedimento come scambio di informazioni ed argomentazioni razionali*<sup>69</sup>; anche Umberto Allegretti ribadisce la distinzione tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, specificando che si tratterebbe di "due differenti modalità di approccio alla democrazia", le cui strade, incrociandosi a causa degli elementi in comune tra di esse, arrivano a generare un reciproco guadagno, poiché, se, da una parte, è vero che la *democrazia deliberativa* troverebbe il suo "luogo privilegiato", ma non unico<sup>70</sup>, nelle *procedure partecipative* della sfera sociale, dall'altra, non è possibile ignorare che, in un contesto pluralista e complesso come quello

---

<sup>68</sup> Riepilogando, in breve, quanto scritto nelle pagine precedenti, Democrazia Partecipativa e Deliberativa si differenziano per: *origini; dimensione sociale; maggiore rilevanza degli obiettivi di giustizia sociale*, nella democrazia partecipativa; *maggiore interesse per l'evoluzione democratica e razionale dei processi decisionali*, nella democrazia deliberativa; inoltre, mentre la democrazia partecipativa *non mira a conferire poteri decisionali formali ai partecipanti*, preservando, in tal modo, la propria *piena compatibilità con la democrazia rappresentativa*, la democrazia deliberativa, *vincolando la decisione pubblica al rispetto dei principi deliberativi*, finisce per condizionare la validità e l'effettività, con la conseguenza che la sua compatibilità con la democrazia rappresentativa non può essere considerata così scontata.

<sup>69</sup> Secondo l'autore, la democrazia deliberativa si sostanzierebbe in qualcosa di più profondo della pura e semplice azione di pressione dei partecipanti, in posizione di alterità, nei confronti delle istituzioni decidenti, richiedendo, in realtà, l'instaurazione di un confronto dialogico tra questi, fondato sul rispetto dei principi di cui sopra; inoltre, mentre la "massima apertura" della discussione a tutti i punti di vista, anche opposti tra loro, in condizioni di "effettiva parità", si pone come elemento qualificante ed indefettibile delle pratiche deliberative, tale apertura costituirebbe, invece, un "plus" nel modello partecipativo, non essendo presente, ad esempio, nelle sue "formulazioni più politiche", portate avanti da movimenti sociali restii ad aprire il processo a posizioni loro antitetiche, anche se, sovente, non è stato riscontrato l'interesse a partecipare a siffatti procedimenti da parte delle "fazioni" contrapposte.

<sup>70</sup> U.ALLEGRETTI precisa che le procedure deliberative potrebbero trovare applicazione anche all'interno delle forme rappresentative, "nonostante il prevalente lato aggregativo di queste"; in tal senso, come vedremo, anche R.BIFULCO

attuale, ricorrere, quanto più possibile, alle *forme* della *democrazia deliberativa* spingerebbe tali *pratiche partecipative* verso i livelli più alti<sup>71</sup> delle varie "scale della partecipazione"<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Grazie, infatti, a procedure, sicuramente più articolate, si favorirebbe, mediante un *confronto aperto tra argomentazioni contrapposte*, un'evoluzione sia da parte dei cittadini ordinari, posti nelle condizioni di *impadronirsi delle componenti tecniche* dei problemi coinvolti e di superare l'iniziale, e spesso sterile, posizione di reazione e contestazione, sia da parte dei rappresentanti delle istituzioni, chiamate ad accettare il confronto dialettico con la società, predisponendo, tuttavia, i necessari accorgimenti per garantire una posizione d'imparzialità tra il proprio punto di vista e quello degli altri soggetti partecipanti", come, ad esempio, l'istituzione di un apposita "autorità indipendente, come quella prevista dalla Legge della Regione Toscana n.69/2007: per U.ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U.ALLEGRETTI (a cura di) *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, 2010, Firenze University Press, p.35, quest'accentuazione del carattere *argomentativo-deliberativo*, nelle pratiche partecipative, è dovuto all'esigenza di bilanciare la tendenza a dare troppo spazio alle "componenti emotive", manifestatasi nelle "esperienze agonistiche" del passato, poco propense, secondo l'autore, a ragionare per trovare una soluzione condivisa e, il più possibile, razionale.

<sup>72</sup> Sull'utilità delle "Scale di Partecipazione" si è espresso in maniera favorevole U.ALLEGRETTI, *Democrazia Partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e Diritto*, n.2/2009, p. 16 e U.ALLEGRETTI, *Democrazia Partecipativa: un contributo alla democratizzazione della Democrazia*, in U.ALLEGRETTI (a cura di) *Democrazia Partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, 2010, Firenze University Press, p. 20, distinguendo tra "scale d'intensità" e "scale territoriali"; in, precedenza, in accordo con l'impostazione di Allegretti, P.GINSBORG, *La Democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006, p.79, aveva suggerito di inserire "elementi gerarchici di valutazione" per classificare i modelli partecipativi; contra l'utilizzo di una rigida classificazione, L.BOBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in ibidem, 2006, p.24, che "non vede interesse a stabilire classifiche" tra le varie "vie della democrazia partecipativa". Negli anni sessanta, S.R.ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, 1969, p.216, aveva proposto un'interessante scala della partecipazione, composta da otto gradini, corrispondenti ad otto gradi di potere, che graduava tra *non-partecipazione* (i primi due gradini, partendo dal basso, composti da "manipolazione" e "terapia"), *concessione puramente formale* (i tre gradini mediani, "processo informativo", "consultazione", "conciliazione") ed *effettivi livelli di potere* dei cittadini (i tre gradini apicali, "partnership", "potere delegato" e "controllo" da parte del cittadino); similmente ad Arnstein, occorre citare, C.PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1970, suddivide la partecipazione in 3 distinti livelli, in base all'effettivo grado d'influenza esercitabile dai partecipanti sulla decisione finale: *psuedo-partecipazione*; *partecipazione parziale*; *piena partecipazione*. In entrambi, rimane saldo il principio secondo cui si ha una "reale e significativa partecipazione" soltanto se il potere decisionale viene trasferito all'opinione pubblica, nel caso di Arnstein o condiviso da tutti i partecipanti, in condizione di parità, come nel caso dei gruppi autogestiti dei lavoratori, sulle decisioni riguardanti il processo lavorativo quotidiano.

Nonostante le indubbie, reciproche, influenze, rimane il fatto che la componente deliberativa, pur essendo un elemento importante del processo partecipativo, non ne costituisce elemento fondamentale, mentre dal lato della Democrazia Deliberativa, il tema delle tecniche dell'argomentazione razionale rappresenta una preoccupazione stringente, come confermato anche da Roberto Bifulco. Per quest'ultimo autore, tuttavia, il rapporto tra i due modelli di democrazia si configurerebbe in maniera diversa, in quanto la *Democrazia Deliberativa* si porrebbe come "*presupposto teorico*" della *Democrazia Partecipativa*. Nell'affermare ciò, rimarca come i più importanti *contributi teorici* sulla Democrazia Deliberativa, prescindendo da ogni considerazione inerente ai problemi legati alla sua concreta applicazione, si siano concentrati sull'elaborazione di un "*ideale normativo di democrazia*"<sup>73</sup>, contraddistinto dai requisiti del "carattere deliberativo" e della "massima inclusione": la loro aspirazione è quella di giungere ad un modello teorico adattabile ad ambiti culturali e giuridici piuttosto eterogenei, proponendo un "*metodo*"<sup>74</sup> di deliberazione", suscettibile di essere utilizzato nei processi decisionali di ogni sistema democratico, indipendentemente dal livello ordinamentale di riferimento<sup>75</sup>; sul versante opposto, invece, la Democrazia Partecipativa mostrerebbe, da una parte, un'estrema "apertura concettuale", e, dall'altra, un "carattere spiccatamente applicativo e concreto", occupandosi

---

<sup>73</sup> Tesi sposata anche da A.FLORIDIA, *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della Legge Toscana*, in U.ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia Partecipativa: esperienza e prospettive in Italia e in Europa*, 2010, Firenze University Press, p.94, che parla di "paradigma ideale e filosofico....in grado di offrire un promettente punto di riferimento proprio a quei dubbi e a quegli interrogativi.....che investono una possibile visione rinnovata e dinamica della democrazia rappresentativa".

<sup>74</sup> L.BOBbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, n.73, 2005, p.68

<sup>75</sup> Per R.BIFULCO, *Democrazia Deliberativa e Democrazia Rappresentativa*, in G.C.DE MARTIN e D.BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, Milano, 2010, p. 316, la "*forza delle pretese normative della democrazia deliberativa*" risiede "*proprio nel loro carattere ideale e astratto*", che permetterebbe loro di non limitare il campo applicativo ad un unico, specifico, sistema democratico, bensì di porsi come "*modello ideale*" suscettibile di essere inserito "all'interno" del maggior numero possibile di circuiti decisionali, allo scopo di giungere all'adozione di decisioni pubbliche sulla base di argomentazioni valutabili dal punto di vista razionale.

delle forme storiche e delle procedure che hanno cercato di coinvolgere gli individui nei processi decisionali pubblici. Sebbene le forme storiche in cui si sostanzia la Democrazia Partecipativa mostrino una certa mutevolezza, dovuta al contesto ordinamentale cui si riferiscono, la maggioranza degli studiosi ritiene di aver individuato *tre elementi distintivi* ben specifici, e *comuni alle varie esperienze partecipative*: *in primo luogo*, tutte le forme di Democrazia Partecipativa sarebbero finalizzate a permettere il coinvolgimento e l'effettiva partecipazione di tutti i soggetti interessati da una decisione pubblica; *in secondo luogo*, emergerebbe il carattere consultivo di tali procedimenti, poiché la partecipazione non avrebbe l'effetto di trasferire il potere di decisione finale in capo ai partecipanti, né di vincolare i decidenti; *infine*, viene sottolineata la necessità di fornire, ai partecipanti, la più ampia informazione sugli effetti della decisione e sulle possibili alternative.

Bifulco sottolinea come "*il rapporto tra Democrazia Deliberativa e Democrazia Partecipativa*" ruoti intorno al primo dei succitati tratti distintivi, la "effettiva partecipazione di tutti gli interessati", cosicché le forme concrete in cui si esplica la Democrazia Partecipativa potranno dirsi espressione della teoria della Democrazia Deliberativa soltanto se soddisferanno i requisiti della *massima inclusione* e della *natura deliberativa* del processo<sup>76</sup>, attraverso tutta una serie di "accorgimenti" che, secondo l'autore, devono essere letti come indizi concreti del tentativo, effettuato dalle pratiche partecipative, di liberarsi, attraverso il collegamento con tali principi deliberativi, della vaghezza che, spesso, le contraddistingue, per porsi, invece, come "applicazioni concrete" del modello ideale di Democrazia Deliberativa: solo così, sarebbe possibile affermare che la Democrazia Partecipativa rende operativo il modello ideale della Democrazia Deliberativa, nei circuiti decisionali non istituzionali.

Tale conclusione, tuttavia, rappresenterebbe solo uno degli esiti della

---

<sup>76</sup> Con riferimento al *requisito della massima inclusione*, l'autore sostiene che, se si "scorre il dito" sulle varie esperienze partecipative, è possibile notare la predisposizione di tutta una serie di metodi, come quello della *porta aperta*, del *microcosmo*, del *campione casuale* ed altri *metodi misti*, tesi alla realizzazione di tale canone; con riferimento, invece, alla *natura deliberativa del processo*, il pensiero corre al ruolo ricoperto, in molte di tali pratiche partecipative, dai soggetti esterni alla deliberazione, come gli animatori, gli accompagnatori ed gli esperti, il cui compito è quello di favorire e facilitare la discussione argomentata tra i partecipanti.

teoria della democrazia deliberativa, essendo possibile raggiungerne un altro, certamente, più complesso, ma molto più soddisfacente in termini di ampiezza applicativa ed influenza effettiva del metodo deliberativo sulla realtà democratica contemporanea: la questione principale, quindi, risulterebbe essere un'altra, ed investirebbe la *natura* del **Rapporto** tra la **Democrazia Deliberativa-Partecipativa** e la **Democrazia Rappresentativa**, in particolar modo, la compatibilità dei requisiti teorici del modello deliberativo con quest'ultima.

## 2.4. Il Rapporto con la Democrazia Rappresentativa.

Per Bifulco, l'importanza di questo rapporto è pari alla sua complessità: se, da una parte, sottolinea le non poche difficoltà che quest'ipotesi di lavoro è destinata ad incontrare<sup>77</sup>, non ultime le critiche di quei teorici<sup>78</sup> che, anche per preservarne la "purezza", ritengono che il modello deliberativo debba realizzarsi unicamente nella *sfera pubblica*,

---

<sup>77</sup> L'autore sottolinea, ad esempio, come il richiamo alla Democrazia Ateniese, operato dalla dottrina più "ottimista", appaia, fuorviante, riconoscendo, in tal maniera, le ragioni delle critiche che evidenziano la radicale differenza di contesto tra l'*idealtipo ateniense*, in cui il carattere inclusivo e la prevalenza del carattere deliberativo dei processi decisionali pubblici erano favoriti dall'omogeneità sociale e dalle ridotte dimensioni dell'organizzazione sociale, e le *democrazie contemporanee*, dove la disomogeneità sociale e le dimensioni assai più rilevanti in cui si è chiamati ad operare renderebbero, da una parte, utopico il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati e, dall'altra, causerebbero non poche difficoltà allo svolgimento di una discussione pubblica secondo i succitati criteri.

<sup>78</sup> P.PETTIT, *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo*, Feltrinelli, Milano, (ed.or.1999) , ad esempio, sostiene che, poiché "gli interessi elettorali possono indirettamente mettere a rischio l'ideale della democrazia deliberativa", impedendo che possa svilupparsi una deliberazione ispirata dalla ricerca del bene comune, o, semplicemente, razionale e saggia, le pretese della democrazia deliberativa dovrebbero essere soddisfatte attraverso la promozione di comitati di esperti o di arene deliberative ("*deliberative polling*"), da tenere "a debita distanza" dal Parlamento. Pettit sostiene, quindi, una visione in cui la difesa e la protezione della libertà dei cittadini troverebbe il suo baluardo nelle "pratiche contestative", mentre importanti decisioni collettive dovrebbero essere prese da organismi capaci di sottrarsi alla "partigianeria" e dalle logiche di "preservazione elettorale", tipiche del mondo istituzionale.

quindi, *all'esterno* del sistema rappresentativo<sup>79</sup>, dall'altra, rimarca che soltanto attraverso il contatto diretto con le istituzioni della rappresentanza, la teoria deliberativa può ridiscendere l'"iperuranio" per approcciarsi, *con efficacia*, al piano reale della democrazia: infatti, qualora rimanesse ancorato all'idea di costituire, semplicemente, la "base teorica" dietro alle concrete esperienze partecipative della sfera pubblica, il modello deliberativo si precluderebbe la possibilità di esercitare un'influenza effettiva *anche* sui processi decisionali istituzionali della democrazia rappresentativa. Per tale ragione, viene evidenziata la necessità di provare ad *estendere* il *metodo deliberativo* alle istituzioni della Democrazia Rappresentativa<sup>80</sup>, leggendo la

---

<sup>79</sup> Si tratta del, cosiddetto, *Modello Forte* (o *Chiuso*), riconducibile alla logica del "doppio binario" prospettata da J.HABERMAS, *Fatti e Norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1996, per cui la Democrazia Deliberativa dovrebbe limitare la propria pretesa regolativa alla sfera pubblica, senza entrare in contatto con le istituzioni rappresentative e lasciando a queste il potere decisionale sulla questione: in questo "doppio binario", i "processi informali di formazione delle opinioni", che operano nella "sfera pubblica", vanno ad integrare le "procedure deliberative" che hanno luogo nei "processi decisionali formali", generando una "influenza" che, trasformata in "potere comunicativo" attraverso le elezioni politiche, trova la sua traduzione in "potere amministrativo" mediante il ricorso alla legislazione.

<sup>80</sup> Siamo dinanzi al cosiddetto *Modello Debole* (o *Aperto*), secondo cui il metodo deliberativo deve essere *trasferito all'interno* delle istituzioni rappresentative, le quali dovrebbero agire seguendo gli schemi di tale metodo: secondo tale modello, quindi, ogni funzione dello Stato (costituzionale, legislativa, esecutiva, giurisdizionale) dovrebbe uniformarsi ai principi della deliberazione.

Su tale argomento si è espresso L.PELLIZZONI, *La Deliberazione Pubblica*, Meltemi Editore, Roma, 2005, p.18ss, proponendo, tuttavia, una classificazione differente: dopo aver distinto tra *istituzionalizzazione forte*, cui vengono ricondotte le arene deliberative e quei modelli deliberativi che si svolgono in un quadro istituzionale creato ad hoc, ed *istituzionalizzazione debole*, identifica *tre differenti correnti* di pensiero tra i sostenitori di quest'ultimo approccio: nella prima, fa rientrare coloro che ritengono che la deliberazione *si concentri "in particolari contesti o momenti istituzionali"*, in particolar modo nel *livello costituzionale*, sia nella sua accezione giurisdizionale che in quella legislativa, basandosi sull'idea che, in determinati fasi e luoghi della vita politica, l'agire strategico lasci spazio ad un tentativo argomentato di convergenza sul bene comune da parte delle diverse posizioni in gioco; nella seconda, Pellizzoni riconduce coloro che ritrovano la democrazia deliberativa all'interno di una "*varietà di istituzioni, formazioni e processi sociali*", come nel caso dei partiti e delle associazioni; l'ultima corrente di pensiero, infine, ritiene che né le istituzioni dello stato liberale, in quanto imponenti condizioni troppo restrittive alla discussione, né le arene deliberative create ad hoc rappresentino la sede adatta per la democrazia deliberativa, trovando, quest'ultima, una realizzazione senza condizionamenti e restrizioni all'interno della sola *sfera pubblica*, in conformità con la tesi del "doppio binario" di Habermas: secondo tale corrente,



relazione tra questi diversi, ma compatibili, modelli, non in un'ottica di alternatività, bensì come un "*rapporto di contiguità*", che contribuisca all'innalzamento del "tasso di democrazia" dell'ordinamento in cui operano: lungi dal porre il rispetto dei requisiti deliberativi come esclusivo fondamento della legittimità delle decisioni, e dal conferire alla Democrazia Partecipativa e a quella Deliberativa una patente di superiorità rispetto alla Democrazia Rappresentativa, Bifulco ribadisce, quindi, come le prime non mirino a sostituire quest'ultima, bensì si pongano in un "*rapporto di integrazione dialettica*" con essa, sottolineando come i meccanismi decisionali della democrazia possano e debbano rispondere non soltanto alle logiche della deliberazione, ma anche a quelle della negoziazione, del voto e dell'interesse personale<sup>81</sup>, per poter giungere ad una decisione ragionevole, anche qualora la deliberazione fallisse.

Ma in che maniera si declina questo rapporto d'integrazione dialettica? Innanzitutto, i teorici deliberativisti, consci di quanto impervio sia seguire il percorso di una deliberazione "effettiva", specie in un contesto, come quello rappresentativo, che segue logiche, a prima vista, incompatibili con la proposta teorica deliberativa, hanno superato l'iniziale "categoricità" delle statuizioni di principio e sono andati alla ricerca di *chiavi di compatibilità* tra i suoi due fondamentali principi, rappresentati dal *canone deliberativo*<sup>82</sup> e da

---

quindi, la questione centrale sarebbe quella di rendere il sistema politico più "permeabile" all'influenza della società civile e non quella di creare nuovi "setting" istituzionali, come le arene deliberative.

<sup>81</sup> Come sostenuto da J.ELSTER nell'introduzione del libro J.ELSTER, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998, p.6-7, "il processo decisionale politico, di solito, coinvolge tutte e tre le procedure": *Arguing*, *Bargaining*, *Voting*. Si ricorrerà al *Voto*, inteso come aggregazione di preferenze, quando una decisione su una questione assumerà un carattere d'urgenza tale da non permettere una Deliberazione unanime...oppure, molto più prosaicamente, quando i partecipanti non hanno interesse a raggiungere un consenso unanime; la *Negoziiazione*, invece, si manifesterà, prevalentemente, attraverso un "voto di scambio", uno scambio di favori dovuto alla diversa intensità delle preferenze e degli interessi sulla questione in oggetto, per ottenere sostegno su un'altra questione di maggiore interesse: il risultato dipenderà dal potere negoziale delle parti, dalla loro capacità di rendere credibili "le promesse e le minacce" fatte durante la negoziazione.

<sup>82</sup> Con riferimento al "*principio d'inclusione*", Bifulco, in R.BIFULCO, *La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa*, in *ibidem*, 2010, pp.319-322, evidenzia come fosse come fosse ben presente ai teorici deliberativisti la difficoltà di realizzare, in concreto,

quello della *massima inclusione*<sup>83</sup>, e il *funzionamento della democrazia*

---

un'effettiva e paritaria partecipazione al processo deliberativo pubblico, al punto che già nella nozione di democrazia deliberativa, fornita da Jon Elster, era evidenziata la necessità di rapportare tale principio alla dimensione della democrazia rappresentativa, per superare l'impasse data dalla loro apparente incompatibilità: con un atteggiamento di grande realismo, il filosofo norvegese si distaccava, quindi, dall'intransigenza delle dichiarazioni di principio, come quella di I.M.YOUNG, *Justice, Inclusion, and Deliberative Democracy*, in S.Macedo (a cura di), *Deliberative Politics: Essay on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999 p. 155, secondo la quale "una procedura deliberativa è legittima solo se tutti gli interessi e le opinioni e le posizioni presenti nella società sono inclusi nel processo deliberativo" (citazione rinvenuta in L.BOBbio, *La Democrazia Deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, n.73, 2005, p.71), e sottolineava che tra i partecipanti al processo deliberativo, chiamati ad approcciarvisi con atteggiamento di *precommitment* ai valori della *razionalità* e dell'*imparzialità*, andassero ricompresi anche i *rappresentanti dei soggetti affetti dalla decisione* (J.ELSTER, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998, p.8 "The notion includes collective decision-making with the participation of all who will be affected by the decision or *their representatives*: this is the democratic part.") ; in questa maniera, Elster, evidenzia come il "requisito della massima inclusione" possa ritenersi soddisfatto anche dalla logica della rappresentanza, in quei luoghi ove, per ragioni organizzative, non è possibile aspettarsi la partecipazione effettiva di tutti i soggetti interessati dalla decisione, a differenza di altri studiosi che, pur proseguendo per il *Sentiero del realismo*, ritengono che tale principio possa venir rispettato anche attraverso le tecniche diverse del "sondaggio deliberativo" e delle "consensus conferences". Coerentemente con tale impostazione, B.GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa*, in *Stato e Mercato*, n.73,2005, p.106, dopo aver ricordato l'indispensabilità, e la non sufficienza, del personale politico eletto nelle varie pratiche partecipative, specifica che il punto centrale non è "tanto il fatto che *ognuno* partecipi in modo rilevante ai processi decisionali, quanto che ogni *stakeholder* interessato al problema sia *rappresentato attivamente*. 82. Da un punto di vista più concreto, Luigi Bobbio, L.BOBbio, *La Democrazia Deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, 1/2005, p.72, inoltre, fa notare come anche le varie esperienze pratiche riconducibili all'attuazione del modello deliberativo si avvicinino in maniera differente al *canone dell'inclusione*, visto non come un valore di per sé, ma come uno *strumento per accrescere la legittimità e l'efficacia di una decisione*: sono, quindi, state ragioni di carattere pratico, e non supposti propositi di fedeltà all'ideale deliberativo, a spingere i promotori di queste esperienze ad anelare una rappresentanza, quanto più possibile, completa dei vari interessi, magari perdendo in "purezza", ma guadagnandone in termini di applicabilità pratica.

<sup>83</sup> Spostando il nostro punto di vista sul "*principio deliberativo*", è possibile notare come sia proprio la *deliberazione*, fondata sulla *reason* (J.ELSTER, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998, p.6), a porre difficoltà relazionali con la Democrazia Rappresentativa, la quale, come già accennato, si basa su differenti forme di comunicazione sociale, quali la *negoiazione* ed il *voto*: in entrambi i casi, ci troviamo di fronte a situazioni in cui le preferenze sono considerate precostituite, mentre la caratteristica della *deliberazione* risiede proprio nella possibilità di giungere alla loro *trasformazione*, attraverso il meccanismo della *persuasione*; la contrapposizione tra *deliberazione* e *negoiazione* sarebbe, quindi, enfaticizzata dal loro differente modo di agire, l'*agire comunicativo* della prima, ritenuto essere, dai teorici più

*rappresentativa*, che permettessero alla teoria deliberativa di esplicitarsi, realmente, come "metodo decisionale" capace di svilupparsi all'interno delle istituzioni: ne è emerso che, per entrambi i requisiti, l'iniziale incompatibilità

---

intransigenti, l'unico possibile in un processo che voglia definirsi come deliberativo (come riporta L.BOBIO, *La Democrazia Deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, n.1/2005, p.78, il quale cita, senza condividerne il pensiero, J.BOHMAN, *Public Deliberation, Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1996, p.27, secondo il quale una decisione trarrebbe la propria legittimazione soltanto da "un processo dialogico in cui i partecipanti confrontano le loro ragioni allo scopo di risolvere situazioni problematiche"), e quello *strategico*, tipico della seconda, attraverso il quale non si ricerca un accordo che convinca, *allo stesso modo*, tutti i partecipanti, bensì si punta ad attuare un "bilanciamento d'interessi". Appare evidente come la drasticità di una siffatta impostazione finirebbe col riverberarsi in maniera negativa sulla realizzazione pratica del *principio deliberativo*, risultando assai *improbabile* che tra i partecipanti possa svilupparsi un dialogo improntato *esclusivamente* alla razionalità e all'imparzialità, culminante col raggiungimento di un'intesa unanime. Come abbiamo visto per il "principio d'inclusione", anche in questo caso l'intervento dei teorici è nella direzione del superamento di questa *dicotomia*, evidenziata da R.BIFULCO, *La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa*, in *ibidem*, 201, pp. 319-322: è stata, infatti, tracciata, in posizione mediana, una *terza via* tra le due suindicate, quella dell'*uso strategico dell'argomentazione*. J.ELSTER, *Argomentare e Negoziare*, Milano, Bruno Mondadori Editore, 2005, p.121ss, sostiene che la maggior parte dei dibattiti reali rientra in tale "categoria intermedia", essendo caratterizzati da un "uso strategico di argomenti (apparentemente) non strategici". Elster si propone di far chiarezza sui rapporti fra argomentazione, *imparziale*, e negoziazione, *egoista*, e, nel far ciò, sottolinea la "forza civilizzatrice" dell'*ipocrisia*, evidenziando che un *uso strategico dell'argomentazione imparziale*, da parte anche di chi non aderisce in maniera autentica ai valori dell'imparzialità e della verità, da un lato, costituisce un "vaccino" a due inefficienze tipiche della *negoziatura pura*, come la rappresentazione distorta delle preferenze e la difficoltà di fare promesse e minacce credibili, dall'altro, conduce a soluzioni più eque di quelle che si avrebbero qualora i "forti" adoperassero fino in fondo la propria forza contrattuale e dessero seguito alle loro minacce. Cosicché una minaccia diventa un *avvertimento* ed un interesse personale diventa accettabile, e quindi più persuasivo, se viene ricondotto all'*invocazione di un principio*: viene ottenuto il medesimo risultato, o un compromesso accettabile, senza esser stati "costretti" a concretizzare la promessa. Tale modalità d'azione, quindi, si pone in posizione critica rispetto ad una secca contrapposizione tra *deliberazione* (comunicativa) e *negoziatura* (strategica), la quale era già stata messa in crisi dalla *negoziatura integrativa* (o creativa): secondo quest'ultima nozione, infatti, le parti, concentrandosi non sulle proprie posizioni di partenza, bensì sugli *interessi che vi stanno dietro* (cioè sui problemi che le soluzioni dichiarate si propongono di risolvere), hanno la possibilità di giungere a soluzioni reciprocamente vantaggiose e non di compromesso, poiché anche dietro a schieramenti inizialmente agli antipodi difficilmente si nascondono interessi irrimediabilmente incompatibili. Nella *negoziatura integrativa*, quindi, la "posta in gioco non è fissa", ma può essere modificata durante la *negoziatura* stessa, permettendo di giungere a soluzioni "paretariamente migliori", spesso neppure ricomprese nella gamma delle opzioni iniziali, e capaci di donare vantaggi reciproci ai partecipanti, se disposti a "cedere su aspetti poco importanti per loro, ma molto importanti per la controparte".

è stata superata dalla stessa teoria deliberativa, evidentemente interessata, soprattutto per ragioni di carattere pratico, a ricostruirsi in termini di integrazione con i meccanismi decisionali e le modalità operative della democrazia rappresentativa.

Un'altra modalità, con cui potrebbe svilupparsi il rapporto d'integrazione dialettica tra Democrazia Deliberativa e Democrazia Rappresentativa, è stata avanzata da quella dottrina<sup>84</sup>, che, riprendendo quanto teorizzato da Cass Sunstein<sup>85</sup>, affronta la possibilità di procedere ad una "*interpretazione deliberativa della Costituzione*". Come anticipato, il modello deliberativo, proponendosi come *ideale normativo*, mirerebbe alla "conquista della democrazia rappresentativa"; tuttavia, nell'approcciarsi a tale obiettivo, non si propone di sostituirne i meccanismi decisionali, bensì di agire più in profondità, suggerendo una *rilettura dei tradizionali poteri statali* in una chiave compatibile col "metodo deliberativo" di decisione pubblica.

Con riferimento al *potere legislativo*, al di là delle dichiarazioni di principio<sup>86</sup>, la difficoltà risiede nello stabilire le *concrete modalità per rendere i Parlamenti dei possibili "strumenti della Democrazia Deliberativa"*, difficoltà causata dalle differenze strutturali e funzionali tra le *assemblee parlamentari* e le *arene deliberative* della sfera pubblica. Se, da una parte, non viene escluso che determinati istituti del diritto parlamentare<sup>87</sup> o determinate fasi del procedimento legislativo<sup>88</sup> rispondano a logiche

---

<sup>84</sup> R.BIFULCO, *Democrazia Deliberativa*, n. A.FALZEA, P.ROSSI, E.CHELI, E.BRECCIA (a cura di), *Enciclopedia del Diritto, Annali IV*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 285 ss

<sup>85</sup> C.SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni*, Il Mulino, Milano, 2009, p.8, sostiene che "una costituzione dovrebbe promuovere la *democrazia deliberativa*: un'idea che intende unire la responsabilità politica con un alto grado di riflessione e un impegno generale allo scambio di ragioni".

<sup>86</sup> Per C.SUNSTEIN, *A cosa servono le costituzioni*, Il Mulino Milano, 2009 "Una costituzione democratica crea strutture che promuovono la libertà della formazione delle preferenze e che non si limitano a implementare qualsiasi preferenza capiti alla gente di avere"

<sup>87</sup> L'opposizione, le Commissioni, gli emendamenti rispondono ad una logica di funzionamento deliberativa

<sup>88</sup> V.DE SANTIS, *La Partecipazione democratica nell'ordinamento delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 84, auspica un approccio deliberativo da parte del parlamento, almeno nella fase iniziale della discussione su progetti di

rispettose dei criteri deliberativi, dall'altra, è evidente la rispondenza delle usuali modalità operative dei Parlamenti attuali alle logiche aggregative tipiche del voto e a quelle della negoziazione: nel dibattito assembleare, la realtà contemporanea vede i "contendenti" discutere per "giustificare" e difendere la propria posizione di partenza, decisa e, sovente, cristallizzata al di fuori delle aule parlamentari; la stessa libertà da ogni vincolo di mandato, lungi dal rispecchiare il cardine per tutelare l'indipendenza del singolo parlamentare, sottoposto, unicamente, al dovere di perseguire, attraverso una discussione tra pari, il bene della Nazione, viene piegata a logiche di convenienza, aumentando la percezione di distanza tra elettori ed eletti e la sfiducia verso il sistema della Rappresentanza, alimentando, nel contempo, derive populistiche incardinate sul mito della e-democracy, della democrazia diretta e sul principio del mandato imperativo<sup>89</sup>.

Se, quindi, nel passato, l'Assemblea Parlamentare rappresentava il luogo ove prendeva vita l'ideale deliberativo<sup>90</sup>, in epoca contemporanea,

---

legge inerenti a materie altamente delicate.

<sup>89</sup> Il Leader (o portavoce) del Movimento 5 Stelle ha apertamente dichiarato di voler l'introduzione del vincolo di mandato, poiché il candidato, una volta eletto, non rappresenterebbe la Nazione, come stabilito dall'articolo 67 della Costituzione, ma gli interessi di chi lo ha votato e, in qualità di mero "portavoce dei cittadini", "ha l'obbligo di rispettare i patti". <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/04/02/beppe-grillo-te-la-do-io-leuropa-vincolo-di-mandato-chi-non-rispetta-i-patti-va-via/935322/>

<sup>90</sup> Ad una prima analisi, si può notare quanto il Parlamento attuale si distanzi dalle proprie origini, da rintracciarsi, primariamente, nell'*Agorà* della democrazia ateniese e, secondariamente, nell'era moderna, nel *Parlamento Borghese* delle democrazie liberali. Caratteristica comune di queste due esperienze è l'*omogeneità della struttura sociale* che le rispettive assemblee deliberanti rappresentavano, condizione che agevolava quella discussione pienamente rispondente ai caratteri della "massima inclusione" e della "argomentazione razionale in condizioni di parità", richiesta dalla teoria deliberativa: il *modello ateniese*, complici le ridotte dimensioni dell'organizzazione sociale e le restrittive condizioni per partecipare all'assemblea e al consiglio (La partecipazione all'*Ekklesia* era subordinata al sesso, al raggiungimento dell'*efebia* e al possesso della cittadinanza ateniese, attribuita unicamente ai discendenti di padre e madre ateniesi; l'elettorato passivo alla *Boulè*, invece, era subordinato all'appartenenza, almeno, alla classe degli *Zeugiti*, e al superamento della *dokimasia*, cioè dell'esame preventivo e pubblico, operato dagli appartenenti al Consiglio dei 500, *Boulè*, sull'effettiva sussistenza dei requisiti richiesti: adempimento degli obblighi militari e fiscali, origine familiare, l'effettiva partecipazione alle cerimonie religiose e la sussistenza dell'approvazione del demo/tribù di appartenenza), che ne favorivano la suddetta omogeneità, ricalcava appieno l'ideale dei teorici deliberativisti, con il ruolo centrale riservato alla discussione argomentata tra i

invece, essa risente della complessità e della frammentarietà del contesto politico e sociale in cui è inserita: la crisi dello Stato Liberale e l'ascesa dello Stato Democratico-Sociale e Pluriclasse; l'ingresso e l'affermazione, nella scena politica ed economico-sociale, dei grandi partiti di massa e delle organizzazioni sindacali; l'ascesa e la crisi del Welfare State; l'irrompere della Globalizzazione, politica ed economica, sulla scena mondiale, hanno, di fatto, allontanato le attuali assemblee, i Parlamenti, dal concetto di "luogo in cui si realizza la deliberazione", caratterizzante il *government by discussion*, e, di conseguenza, dall'ideale deliberativo. Nel sistema politico-istituzionale attuale, caratterizzato da una democrazia rappresentativa ridotta a selezione delle élite e da un Parlamento che ha assunto il compito di tradurre ed eseguire politiche decise in altre sedi<sup>91</sup>, l'impegno, non unanime<sup>92</sup>, dei teorici deliberativisti è nella direzione di ritagliare, anche all'interno delle modalità operative della democrazia rappresentativa, uno spazio che risponda alle logiche della deliberazione razionale.

Come approfondirò nel capitolo sulle basi costituzionali della

---

partecipanti, riuniti in posizione di parità e senza un'ufficiale suddivisione in partiti, come momento indefettibile per giungere ad una decisione diretta da parte dei cittadini presenti; nel *modello liberale*, invece, il Parlamento, rappresentativo della borghesia, attuava quel *government by discussion* (formulazione usata da V.DE SANTIS, *La Partecipazione democratica tra la crisi dei partiti e la trasformazione della forma di governo regionale*, in *La Partecipazione democratica nell'ordinamento delle regioni*, 2010, Giappichelli Editore, Torino, p.74.), che incarnerebbe la sublimazione dell'ideale deliberativo, ove maggioranza e minoranza, in una dialettica tra argomentazioni differenti, ricercano una soluzione pacifica ai conflitti tra di esse incorrenti, con l'obiettivo di giungere ad una decisione condivisa sull'unico interesse finale, il *bene comune della Nazione*.

<sup>91</sup> Si pensi alle politiche comunitarie e agli accordi di coalizione su programmi e singole questioni, decise in sedi extraparlamentari,

<sup>92</sup> Al di là dei fautori del "Modello Forte (o Chiuso)", anche all'interno del, cosiddetto, "*Modello Debole (o Aperto)*" non vi è unanimità di vedute nei confronti dei "luoghi della rappresentanza": se per alcuni teorici deliberativisti, tali istituzioni rappresentative devono intendersi come "un male necessario", in quanto "ad esse viene delegato di continuare la *deliberazione* che ha preso piede tra i cittadini, prima che i rappresentanti fossero eletti", e per altri studiosi l'obiettivo è "riconquistare gli organi decisionali ed adattarli alla logica deliberativa", per altri ancora, richiamandosi al doppio binario di Habermas, le istituzioni legislative rappresentative, come il Parlamento, operano secondo logiche differenti da quelle della *sfera pubblica*; ciononostante, l'augurio è che tra queste due sfere si instauri un rapporto di *influenza reciproca*. R.BIFULCO, *Democrazia Deliberativa*, in *Annali IV*, Giuffrè, Milano, 2011, p.287

democrazia deliberativo-partecipativa, a mio parere, la nostra Costituzione, in realtà, aveva già delineato un sistema pienamente compatibile con un'impostazione deliberativa, con la centralità dell'azione politica riservata ad un Parlamento "forte", tendenzialmente rappresentativo di tutte le diverse anime ricomprese all'interno di un paese che stava uscendo dalla guerra e da vent'anni di pensiero unico: la diversità degli ideali, degli interessi e dei punti di vista era considerata un valore assoluto dai Padri Costituenti, da tutelare e da ricreare all'interno del Parlamento stesso, attraverso il ricorso ad una legge elettorale proporzionale, capace di rispettare quel che, successivamente, verrà identificato come "criterio della massima inclusione" dai teorici deliberativisti; l'Assemblea Costituente, inoltre, se, da una parte, sancì altissimi obbiettivi politici ed ideali da raggiungere, dall'altra, predispose un sistema parlamentare bicamerale perfetto, caratterizzato da un meccanismo decisionale, a doppia lettura, volutamente "lento", che favorisse la discussione e la composizione tra le differenti idee ed ideologie, che animavano una realtà fluida e in evoluzione come quella che scorreva all'interno di una popolazione che usciva da un ventennio di dittatura. Nessuno doveva essere escluso, nella nuova Repubblica Italiana, ed ognuno doveva avere la possibilità far valere, attraverso la discussione parlamentare portata avanti dai propri rappresentanti, eletti secondo un criterio proporzionale, il proprio punto di vista ed i propri interessi. In tale contesto, fondamentali interpreti di questi punti di vista e di questi interessi erano i partiti politici, investiti del ruolo di "veicoli della partecipazione" dei cittadini alla cosa pubblica, come stabilito dall'articolo 49 della Costituzione e confermato, come vedremo, da vari Statuti Regionali di Prima Generazione; nonostante la complessità della situazione politica, un Parlamento forte, ma lento ed eterogeneo è riuscito, sotto il pungolo della società civile, a comprimere distanze, a prima vista, incolmabili e a mettere in atto riforme impensabili<sup>93</sup>, attraverso leggi figlie non solo dell'opera di pressione delle nascenti forze sociali e della negoziazione tra i partiti, ma anche dell'ascolto delle diverse istanze presenti nella società e della discussione razionale in Parlamento.

---

<sup>93</sup> Il Parlamento di quegli anni riuscì ad approvare la riforma del diritto di famiglia, la legge sull'aborto, quella sul divorzio, lo statuto dei lavoratori.

La situazione attuale, come abbiamo già accennato, è, tuttavia, estremamente diversa da quella ipotizzata dai Costituenti. Il mutamento del quadro politico ed economico internazionale ha imposto una netta inversione delle priorità dei criteri seguiti nell'elaborazione delle politiche pubbliche, con il "tempo esecutivo" a scadenzare i ritmi dell'ordinamento in luogo del "tempo degli equilibri costituzionali"<sup>94</sup>, con la celerità della legislazione, il recupero di competitività del paese e la stabilità degli esecutivi divenuti obiettivi prioritari rispetto a quello della composizione legislativa delle distanze, se non spaccature, presenti nella società: l'adozione del maggioritario ha impresso un'accelerata al processo di riforma del sistema politico nazionale, con la creazione di due poli "opposti" ed un rafforzamento dell'Esecutivo, divenuto organo centrale della politica Italiana<sup>95</sup>, giustificato, almeno in teoria, secondo la legge elettorale Calderoli, da un aumento del grado di corrispondenza fra Governo e corpo elettorale; conseguentemente, il Parlamento, ridimensionato nelle sue funzioni e prerogative, ha abbandonato la propria anima deliberativa, o ne è stato spossessato<sup>96</sup>, e la sua funzione di "luogo istituzionale in cui consenso politico e sociale dovrebbero esprimersi con completezza", per abbracciare un *modus operandi* maggiormente legato all'attuazione degli obiettivi sanciti dall'agenda del Governo o della Comunità Europea, se non alla mera formalizzazione di atti normativi adottati

---

<sup>94</sup> L'osservazione è di Gustavo ZAGREBELSKY, in *La politica al tempo dell'esecutivo*, articolo scritto su La Repubblica del 25 febbraio 2015, consultabile in <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2015/02/25/la-politica-al-tempo-dellesecutivo29.html>

<sup>95</sup> Come emerge da un dossier di OPENPOLIS, denominato "*Il Governo al tempo della crisi*", consultabile sul sito dell'associazione, alla pagina web <http://www.openpolis.it/dossier/il-governo-al-tempo-della-crisi/>, la centralità del Governo nel sistema politico al tramonto della "Seconda Repubblica" Italiana, e all'alba, annunciata, della "Terza", è desumibile dalla crescente percentuale delle Leggi d'Iniziativa Governativa, sopra allo 80% (se si esclude il 68% del Governo Monti), a fronte di quelle d'Iniziativa Parlamentare, in costante diminuzione.

<sup>96</sup> Dal succitato rapporto si emerge il prosciugamento del carattere deliberativo dell'attività parlamentare, sia con riferimento alla *funzione legislativa* sia alla *funzione di vigilanza e controllo* sull'attività del Governo: dal primo punto di vista, il frequente ricorso all'uso dell'istituto della *fiducia* ha, di fatto, svuotato il dibattito parlamentare; dal secondo, l'esiguo numero delle risposte del governo alle interrogazioni e alle interpellanze parlamentari testimonia la tendenza del Governo a limitare, al, da esso ritenuto, minimo indispensabile, il confronto con il Parlamento.



dallo stesso esecutivo<sup>97</sup>; in tale contesto, in cui i grandi Partiti Costituenti sono scomparsi e hanno lasciato spazio a loro evoluzioni edulcorate o a nuove realtà a carattere personalista, che tralasciano il loro ruolo di veicoli della partecipazione, si è avuto un rafforzamento del fenomeno dell'associazionismo e la nascita di arene partecipativo-deliberative, spontanee e non, chiamate a raccogliere proprio questa esigenza partecipativa, comunque presente nella società attuale e, spesso, emergente in manifestazioni antagoniste. Per tale ragione, diversi studiosi<sup>98</sup>, prendendo atto, in primo luogo, dell'assenza di proposte concrete che permettano di applicare, effettivamente, il "metodo deliberativo" all'interno delle reali modalità operative delle assemblee parlamentari (almeno in quelle di livello nazionale) e, in secondo, dei diversi livelli in cui operano tali assemblee e le arene deliberative, collocate in posizione intermedia tra società civile e

<sup>97</sup> Sempre il rapporto di OPENPOLIS ci fornisce un dato interessante, dato dalla differente *percentuale di successo* tra le leggi d'iniziativa governativa e quelle d'iniziativa parlamentare, con un 30% per le prime a fronte di un esiguo 1% per le seconde.

<sup>98</sup> R.BIFULCO, *Democrazia Deliberativa*, in A.FALZEA, P.ROSSI, E.CHELI, E.BRECCIA (a cura di), *Enciclopedia del Diritto, Annali IV*, Giuffrè, Milano, 2011, p.287; similmente A.VALASTRO, *La Valutazione e i molteplici volti della Partecipazione nell'ordinamento italiano*. Quale ruolo per la consultazione in una *governance* problematica?, in M.RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole, democrazia e sviluppo. La valutazione normativa nella dialettica tra pubblico e privato*. Rubettino, 2006, consultabile in [http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/consultazione\\_governance/index.html](http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/consultazione_governance/index.html), propone il concetto di "circularità", secondo il quale la valorizzazione della funzione di indirizzo e di controllo esercitata dalle assemblee dipende dalla predisposizione di efficaci strumenti informativi e conoscitivi in capo alle stesse assemblee; in particolar modo, risulta decisiva, per aumentare l'integrazione tra società e istituzioni, la creazione di un'interazione tra i vari attori, per realizzare "flussi informativi" sia esterni che interni al circuito decisionale tradizionale. L'attivazione di tale "*processo circolare*" permetterebbe ai dati provenienti dalla società civile, relativi all'impatto e all'attuazione delle politiche, di costituire elementi utili per una valutazione *ex ante* sulla fattibilità di interventi successivi, e, quindi, contribuirebbe all'incremento della *qualità* e dell'*efficacia* della *legislazione*, fondata su "scelte razionali rispetto agli obiettivi, coerenti ai bisogni, conoscibili dai cittadini e dalle imprese".

Nadia Urbinati, in N.URBINATI, *Lo scettro senza il re*, Donzelli, Roma, 2009, p.43, approfondisce il concetto, sottolineando come tra le *istituzioni* e la *società*, tra *rappresentazione* e *partecipazione*, esista un rapporto di comunicazione e *circularità* tra di esse, che lega la presenza diretta (il diritto di voto) e la presenza riflessa e idealizzata (la libertà di parola e di associazione, il diritto di informazione), componenti fondamentali del nostro sistema democratico, capaci di creare "un'arena aperta e comune di formazione, scambio e revisione delle opinioni".

istituzioni pubbliche<sup>99</sup>, auspicano che venga aperto, e mantenuto, un *canale permanente di interazione comunicativa* che permetta il passaggio delle preferenze espresse nei procedimenti decisionali deliberativi, propri della sfera pubblica, e la loro trasformazione in decisioni finali, attraverso la necessaria intermediazione rappresentata dal votazione nelle assemblee legislative.

Con riferimento a tale filone dottrinario, Bifulco, tuttavia, sottolinea i rischi cui è sottoposta una simile impostazione, poiché la logica aggregativa che impera nelle assemblee legislative, nazionali e regionali, potrebbe ignorare le risultanze del processo deliberativo tenutosi nella sfera pubblica: per tale ragione, viene suggerita la *valorizzazione ed il rafforzamento degli strumenti di controllo e valutazione successiva da parte dell'opinione pubblica* e la predisposizione di *meccanismi in grado di obbligare le istituzioni a tener conto delle risultanze dei processi deliberativi*. In questa direzione, come vedremo, si è incamminata la Regione Toscana, che con la legge regionale n.69/2007, riconfermata attraverso l'adozione della legge regionale n.46/2013, ha dato un importante contributo allo sviluppo delle arene deliberative e alla valorizzazione dei risultati da esse scaturenti, sancendo l'obbligo, in capo al decidente, di motivare la propria decisione, nel caso non fosse conforme a quella uscita dal processo deliberativo<sup>100</sup>.

Tenendo in considerazione quanto sottolineato in precedenza, cioè la centralità assunta dal Governo, ma anche dagli esecutivi regionali e locali, nella sfera politica italiana, in questa transizione tra la Seconda e la Terza Repubblica, e spostando l'attenzione sul rapporto tra l'ideale deliberativo e il *potere esecutivo* e *amministrativo*, possiamo osservare come, proprio nella sfera dell'attuazione dei procedimenti legislativi e di realizzazione delle politiche pubbliche, la teoria della *Democrazia Deliberativa* trovi maggior incidenza e tenda a tradursi nelle forme, maggiormente concrete, della *Democrazia Partecipativa*, andando a realizzare quel “*relazionamento*” tra società civile ed istituzioni suggerito da Umberto Allegretti, specie nella fase

---

<sup>99</sup> L.BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in Stato e Mercato, n.1/2005, p.78.

<sup>100</sup> Art.16, co.1, lett. a) e art.18, co.2, Legge Regione Toscana n.46/2013

di elaborazione e in quella di formalizzazione giuridica delle decisioni pubbliche, senza, tuttavia, ignorare quella successiva, di valutazione e controllo dell'attuazione di quanto deciso.

Come notato da un acuto osservatore<sup>101</sup>, l'interesse da parte delle autorità politiche ed amministrative nel coinvolgere i cittadini nel processo decisionale è strettamente correlato alla trasformazione della pubblica amministrazione e alla crescente specializzazione dei suoi campi di competenza e di azione, correlata al passaggio ad un'attività di *prestazione di servizi* in luogo di quella di mera, e neutrale, esecuzione di compiti. In tale contesto, in cui alla trasformazione della natura dell'attività della pubblica amministrazione si è accompagnata l'evoluzione nell'organizzazione dei rappresentanti dei vari interessi presenti nella società civile, la componente più lungimirante della sfera istituzionale vede, nella nascita delle procedure partecipative e deliberative, la possibilità di rafforzare la legittimità delle proprie decisioni e di pervenire a soluzioni migliori, specie in ambito locale e regionale, ove la creazione del succitato *canale permanente d'interazione comunicativa* permetterebbe agli amministratori, da un lato, di tener sempre un dito sul polso dell'elettorato e, dall'altro, di orientare in maniera più consapevole le proprie scelte, senza appiattirsi sulla miope considerazione della delega ricevuta col mandato elettorale<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> B.GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa*, Stato e Mercato, n.73/2005, p.105

<sup>102</sup> In tale prospettiva, risulta di particolare interesse l'analisi di Floridia su uno degli studi di Larry Jay DIAMOND e Leonardo MORLINO, *Assessing the Quality of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore (MD), 2005, sul tema della "qualità della democrazia", nel quale gli autori individuano otto *dimensioni* suscettibili di influenzare il livello qualitativo delle democrazie: tra queste dimensioni, Floridia si concentra su quella della "*Partecipazione*" e, dopo aver sottolineato come nessun ordinamento possa definirsi democratico se non vengono rispettati, almeno, i basilari diritti di partecipazione, afferma che un innalzamento della qualità di un sistema democratico può essere conseguito quando la *partecipazione* dei cittadini non si manifesta esclusivamente all'interno della cabina elettorale, bensì si articola attraverso livelli di coinvolgimento superiori, come quelli insiti in una *concezione deliberativa* della partecipazione. Cosicché, considerando che la Partecipazione è una delle dimensioni in cui si "suddivide" la Democrazia, la qualità di quest'ultima è legata non soltanto al *quantum* di partecipazione che la caratterizza, ma anche e soprattutto alla *qualità* di tale partecipazione, la quale, a sua volta, è legata alla *qualità deliberativa* del processo.

La *dimensione Partecipativa*, tuttavia, non è l'unica a caratterizzare la Democrazia Rappresentativa, poiché, in un sistema democratico rappresentativo,

Nonostante il grande passo compiuto dalla Regione Toscana e qualche timido segnale mostrato con il Governo Monti nel 2012 e con

---

rivestono un'importanza fondamentale sia la dimensione dell'*Accountability Verticale*, in quanto mezzo utile a consentire ai cittadini, e agli attori della società, di controllare politici ed istituzioni, sia quella della *Responsiveness*; cosicché, secondo Floridia, proprio nei confronti di tali dimensioni potrà intervenire la concezione Deliberativa, sia *per valutare la reale qualità democratica di un determinato sistema* sia *per contribuire all'elaborazione di un suo miglioramento*.

Secondo quanto ipotizzato da tale autore, la concezione deliberativa della democrazia potrebbe, innanzitutto, porsi in maniera critica verso le due tesi, tipiche della tradizione liberale, che stanno alla base dell'*Accountability Verticale*, chiedendosi, in primo luogo, *in che modo i cittadini arrivino a formare una precisa percezione delle proprie preferenze* e, di conseguenza, siano capaci di giudicare l'operato di un governo (prima assunzione), e, in secondo, *se questi siano realmente in grado di riconoscere le loro effettive esigenze* (seconda assunzione). L'autore risponde a tali interrogativi sostenendo che, accanto ai meccanismi dell'*Accountability Elettorale*, che periodicamente fissano i giudizi dei cittadini e aggregano le loro preferenze nel sistema rappresentativo, dovrebbe trovare spazio una *Discursive Accountability*, cui vanno ricondotti quei processi di trasformazione delle opinioni, tipici della dimensione deliberativa, le cui prassi permetterebbero alle preferenze dei cittadini, attraverso un confronto razionale ed argomentato, di giungere più stabili e coerenti al fondamentale appuntamento di *fixing elettorale*, nel quale i cittadini potranno svolgere la loro funzione di "giudici dei propri interessi" con maggior consapevolezza.

Proseguendo per il sentiero sopra descritto, Floridia sostiene, inoltre, che un "processo ricorsivo di natura deliberativa" porterebbe benefici anche "all'altro grande pilastro della democrazia rappresentativa", costituito da quella *Responsiveness*, intesa come "capacità delle istituzioni di fornire risposte soddisfacenti alle richieste dei cittadini": essa, infatti, potrà operare con maggiore efficienza sfruttando "*canali permanenti d'interazione comunicativa*" (p.204), posti in essere attraverso procedure deliberative, che permetterebbero a cittadini ed istituzioni rappresentative di porsi in raccordo più diretto rispetto a quanto accadrebbe se *Accountability* e *Responsiveness* venissero affidate esclusivamente alle, pur indispensabili, procedure elettorali. L'inefficacia di queste ultime, in termini di *Responsiveness*, di *Accountability Verticale* e di controllo sui governi, viene confermata dal ruolo che la "deliberazione" può assumere nei confronti delle, cosiddette, "incoerenze temporali" delle preferenze dei cittadini, spesso "viziate" da volatilità e dal loro carattere irriflessivo, permettendo agli *interessi differiti*, di lungo periodo, di trovar voce ed influire sugli *interessi più immediati*.

Il contributo di una concezione deliberativa della democrazia, potendosi articolare anche nella *progettazione* e *creazione* di *processi ed istituti deliberativi*, che permettano di costruire una *policy* in maniera più consapevole e condivisa, abbatte le *asimmetrie informative* che impediscono ai cittadini di vedere le implicazioni, presenti e future, ad essa collegate. Attraverso la "*ristrutturazione*", in termini deliberativi, dei *processi decisionali della democrazia rappresentativa* sarebbe, quindi, possibile, in primo luogo, scavare più in profondità rispetto alla superficie delle "preferenze immediate" dei cittadini, con evidenti influenze positive in termini di "ricettività" del decisore politico, e, in secondo luogo, giungere ad una decisione più legittima, figlia di una discussione pubblica che, orientata al confronto più aperto e alla trasformazione delle opinioni iniziali, fornisce ai cittadini gli strumenti per valutare in maniera più consapevole la bontà di una determinata scelta, anche e soprattutto quando questa non corrisponde agli orientamenti che parevano prevalenti nella società.

l'attuale approdo in Commissione Senato del DDL n.1678 (relatori Esposito e Pagnoncelli), che, come vedremo, prevede la predisposizione, da parte di un futuro decreto legislativo, di “forme di dibattito pubblico” su grandi opere infrastrutturali, che coinvolga le comunità locali dei territori interessati, buona parte del mondo politico continua a mostrarsi ostile a questo sviluppo del paradigma della partecipazione, ritenendolo incompatibile con il quadro ordinamentale tracciato dalla nostra Costituzione, che non prevedrebbe declinazioni della democrazia diverse da quelle riconducibili alla *rappresentanza* e agli istituti di *democrazia diretta*; proprio dall'analisi della Carta Costituzionale, proverò a muovermi per comprendere se tale critica sia fondata oppure se tra le disposizioni della Costituzione siano presenti i fondamenti della Democrazia Deliberativo-Partecipativa.

## **CAPITOLO II**

### **IL RETROTERRA NORMATIVO DELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA**

#### **1. Il retroterra costituzionale.**

Nonostante la quasi totalità della dottrina si sia dimostrata concorde nel ravvisare, già dai lavori preparatori, l'emergere di chiari intendimenti a favore del Principio Partecipativo, tradottisi, come vedremo, in precise, seppur non esplicite, “basi testuali”<sup>103</sup> all'interno della nostra Costituzione, quest'ultimo, nella quasi settantennale fase di attuazione del dettato costituzionale, ha faticato, e sembra faticare tutt'ora, a guadagnare il medesimo riconoscimento ottenuto da altri principi, dei quali, per altro, esso costituisce naturale corollario e complemento: mi riferisco, ad esempio, al Principio dell'Eguaglianza Sostanziale, con il quale il “nostro” condivide la

---

<sup>103</sup> U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale. Quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*. in AIC n.1/2011, p.4

collocazione all'interno dell'art. 3 Cost<sup>104</sup>, oppure al già ricordato canone della Rappresentanza, che, sin dagli albori della Repubblica, è stato pienamente riconosciuto esser giustificato dal combinato disposto degli artt. 48, 49, 55 ss della Costituzione, e considerato da diversi interpreti come la principale alternativa alle emergenti istanze di Democrazia Partecipativa.

I principali detrattori di quest'ultima teoria, in particolare, muovono dalla constatazione che la nostra Carta Costituzionale, mentre provvede esplicitamente a fornire alla Democrazia Rappresentativa e alla Democrazia Diretta una chiara e riconoscibile dimora costituzionale, rispettivamente, negli artt. 49, 50, 71, 75 e 138, non farebbe altrettanto con la Democrazia Partecipativa, costringendo i sostenitori di tale teoria ad un "peregrinare" simile a quello di Maria e San Giuseppe, per trovarle alloggio. L'assenza di un manifesto ed autonomo articolo che individuasse, con dovizia, le forme della partecipazione, ha, quindi, convinto più di un attore politico a ritenere che il legislatore costituzionale avesse effettuato la scelta di affidare, in via quasi esclusiva, la Partecipazione al sistema dei partiti politici e, in misura residuale, allo strumentario di Democrazia Diretta costituito dalla Petizione, dalla Legge di Iniziativa Popolare e dal Referendum: come viene fatto, correttamente, notare da Allegretti<sup>105</sup>, attraverso i partiti politici, in origine *"concepiti dalla Costituzione e vissuti" come associazioni atte a permettere ai cittadini di concorrere democraticamente alla determinazione della*

---

<sup>104</sup> Alessandra Valastro, A. VALASTRO *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A. VALASTRO "Le regole della Democrazia Partecipativa", Jovene Editore, Napoli, 2010, ricostruisce i passaggi che, dai lavori preparatori, hanno portato all'affermazione costituzionale del Principio di Partecipazione: dopo un'iniziale introduzione della Partecipazione nella discussione sui *diritti di libertà*, che vedeva quest'ultima "finalizzata, nelle sue progressive graduazioni di socialità, alla realizzazione della partecipazione" quale contributo alla realizzazione della democrazia attraverso lo "sviluppo della dimensione relazionale della persona", i due step successivi videro, dapprima, la collocazione del *principio di partecipazione* all'interno dell'art. 1, a seguito della discussione sui rapporti economici e sociali del paese, come *fondamento dello Stato Democratico*, e, successivamente, la definitiva ed attuale lettura che vede tale *principio collegato a quello dell'eguaglianza sostanziale*, con l'attribuzione ad esso di un significato ancor premiante, attraverso il suo posizionamento "a completamento" dei primi tre articoli della Costituzione, che delineano il "quadro fisionomico del nuovo ordinamento".

<sup>105</sup> U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto* n.3/2006

*politica nazionale*”, la Partecipazione trovava la propria “*proiezione istituzionale*” nel Parlamento e nella rete di autonomie locali, andando ad alimentare il convincimento che la sua attuazione potesse risolversi in un’efficiente combinazione di Democrazia Rappresentativa e Democrazia Diretta.

Le certezze di tale corrente interpretativa hanno, tuttavia, iniziato a sbriciolarsi gradualmente, sia con il progressivo delinarsi della parabola, negativa, tracciata dalla democrazia interna ai partiti<sup>106</sup> sia con la mortificazione del referendum e degli altri istituti di democrazia diretta<sup>107</sup>: con riferimento, in particolare, al primo aspetto, non è possibile ignorare che Partecipazione e Democrazia Interna dei partiti vadano di pari passo, com’è facilmente intuibile dalla considerazione che la società civile abbia ridotto considerevolmente il proprio coinvolgimento e la propria partecipazione, attiva ed elettorale, sia a seguito della deleteria e costante perdita di trasparenza dell’organizzazione interna e del funzionamento del sistema dei partiti sia a causa della loro progressiva sordità alle istanze provenienti dalla

---

<sup>106</sup> Con il crescente numero di partiti ad impronta personalistica e le ovvie conseguenze su ordinamento interno e liste elettorali.

<sup>107</sup> Petizione (art. 50 Cost.) e Iniziativa Legislativa Popolare ( art.71, co.2 Cost.), istituti di democrazia diretta attraverso i quali è permesso al popolo di esercitare la propria sovranità, sono in disuso e costantemente mortificate da Governo e Parlamento. Dal 1979 al 2015, dei 260 Disegni di Legge ad iniziativa popolare, soltanto 3 sono divenuti legge , mentre 137 non sono neppure stati discussi in Commissione ( dati forniti dall’associazione *Openpolis* su <http://blog.openpolis.it> all’indirizzo: <http://blog.openpolis.it/2014/10/31/leggi-iniziative-popolare-dimenticate-dalla-nostra-politica/> ); di contro, l’Unione Europea, dimostrando maggiore sensibilità sul tema della partecipazione dei cittadini, ha previsto all’art.11, paragrafo 4 del Trattato sull’Unione Europea l’ICE, *l’Iniziativa dei Cittadini Europei*, disciplinata in dettaglio dal Regolamento (UE) n.211/2011, dando prova, successivamente, di tenere in grande considerazione le proposte di atto giuridico provenienti da almeno 1 milione di cittadini europei, su temi ritenuti necessari ai fini dell’applicazione dei trattati UE, come testimoniato dal fatto che due delle tre iniziative presentate, correttamente, alla Commissione hanno già ottenuto risposta; la Commissione, infatti, è obbligata a pubblicare, “senza indugio” e in un apposito registro (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing> ), le ICE che hanno superato le precedenti, e scadenzate, *fasi di Registrazione della Proposta, di Raccolta e Verifica delle Dichiarazioni di Sostegno* (preceduta da una *Certificazione del sistema di raccolta*, in caso di utilizzo del metodo *online*) e, infine, di *Presentazione alla Commissione*, impegnandosi, inoltre, ad ascoltare gli organizzatori dell’iniziativa, cui è permessa l’esposizione in maniera dettagliata ad un livello appropriato di considerazione, che può anche prender la forma di un’audizione pubblica presso il Parlamento Europeo, organizzata dalla Commissione competente in materia.

base; se, quindi, l'art.49 della Costituzione veniva "schierato" come proprio "Campione" da quegli interpreti che, abbracciando una prospettiva antagonista tra Democrazia Rappresentativa e Democrazia Deliberativo-Partecipativa, ritrovavano al suo interno la testimonianza di una supposta "superfluità" della seconda, ecco che il sostanziale svuotamento di significato subito dal medesimo articolo risveglia quella "fame" di Partecipazione che il suffragio universale e l'affermarsi dei *partiti di massa* avevano placato<sup>108</sup>, garantendo l'accesso alle sedi politiche a coloro che, fino ad allora, ne erano stati esclusi, e che i *partiti del dopoguerra*, con il loro substrato ideologico e le proprie strutturazioni, sia interne che periferiche, avevano gestito e ricondotto al succitato modello duale della Democrazia Rappresentativa e Diretta.

Ma quali sono le cause della crisi dell'art.49 della Costituzione? La crisi viene da lontano e, da più parti, il suo seme viene individuato già nel dibattito in assemblea costituente, con la scelta di non dar corso alle proposte di procedere ad una disciplina legislativa dei partiti politici, con particolare riferimento alla previsione di garanzie di democraticità interna<sup>109</sup>: tale scelta,

---

<sup>108</sup> Il contributo dei *partiti di massa* fu indispensabile per far confluire all'interno delle istituzioni le aspirazioni e le istanze delle diverse classi sociali, che andavano a comporre l'eterogeneo contesto sociale, politico ed economico, diventato, oramai, non rappresentabile dalla democrazia liberale ottocentesca, polverizzata sia nell'elettorato attivo sia in quello passivo, con il singolo elettore chiamato ad esprimere la propria, singola, idea politica o a proporsi, in autonomia, come rappresentante delle istanze di un gruppo di altri elettori, senza l'appoggio di una struttura organizzata.

<sup>109</sup> Per una sintesi efficace del dibattito in sede costituente si veda: E.ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in Rivista AIC n.1/2011, consultabile su <http://www.rivistaaic.it/la-democrazia-interna-nei-partiti-politici.html>); la versione completa del dibattito in Assemblea Costituente è, invece, reperibile su <http://www.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed129/sed129.pdf> e su [http://documenti.camera.it/bpr/14611\\_testo.pdf](http://documenti.camera.it/bpr/14611_testo.pdf), da pagina 97 del testo: emergono, in particolare, la formulazione di Merlin e Mancini, nonché quella dell'on. Basso, ripresa, soltanto in parte, dal testo definitivo della Costituzione, nonostante anche la seconda parte della sua proposta avesse incontrato i favori degli esponenti dei principali partiti costituenti; ancor più espliciti di Basso furono Mortati e l'on. Ruggiero, che sottolinearono l'esigenza di garantire la *democraticità interna ai partiti*, da intendersi non solo come *strumenti di selezione della classe politica*, ma anche, e soprattutto, come *luoghi di partecipazione e di educazione dei cittadini alla dimensione sociale*. Gli fece eco Moro, che rispose alla posizione contraria del relatore Merlin, motivata da ragioni di natura, essenzialmente, pratica, affermando l'indispensabilità di una "base di democrazia interna ai partiti" per permettere a questi di porsi come motore dell'indirizzo democratico da infondere ad un paese uscito da un ventennio di dittatura. Nonostante il nobile lignaggio delle proposte pervenute e la "temporaneità" delle opposizioni poste dal



secondo i suoi critici, da un lato avrebbe favorito, complice la debolezza delle istituzioni repubblicane, l'emergere della c.d. "partitocrazia", dall'altro, avrebbe comportato una burocratizzazione degli apparati di partito ed un irrigidimento delle loro strutture interne tale da vanificare la componente più genuina della spinta partecipativa della società civile. Finché ha retto il rapporto di fiducia e di biunivoca comunicazione, instauratosi nel dopoguerra, tra la base e i partiti politici, caratterizzati da una profonda ramificazione territoriale e da un efficace adempimento del proprio compito costituzionale di *trait d'union* tra Cittadini e Parlamento, il sistema è stato capace di rispondere in maniera, tutto sommato, adeguata alle esigenze partecipative della cittadinanza, grazie, soprattutto, ad una profonda fedeltà ideologica di buona parte della società civile; ma, una volta che, con il trascorrere del tempo e sotto l'influenza di fattori esterni<sup>110</sup>, il retroterra ideologico, che rinsaldava il legame tra il vertice e la base, ha iniziato, via via, a diluirsi, sino a sciogliersi del tutto, ecco che il sistema dei partiti, la cui parabola aveva raggiunto il vertice negli anni a cavallo tra i '50 e i '60, chiamato a ricrearsi una nuova verginità dopo gli scandali del 1992, lungi dal riuscire a soddisfare le legittime aspirazioni dei cittadini ad una maggiore trasparenza e ad una più consapevole ed incisiva partecipazione alla gestione della "cosa pubblica", ha finito coll'avvilupparsi in un'autoreferenzialità che lo ha reso alieno alla stessa società che lo legittima, almeno formalmente, col proprio voto, vanificando la realizzazione del diritto sotteso ad una corretta attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, quello a partecipare, a "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". È questo il corto circuito che caratterizza la fase storica attuale, figlia della direzione che la politica italiana ha intrapreso nell'ultimo ventennio, e che

---

relatore Merlin, che, nelle sue motivazioni a difesa del testo proposto dalla commissione sul riconoscimento dei partiti, specificava che la questione avrebbe esatto una legge particolare ed apposita discussione in sede di sua redazione ed approvazione, in Assemblea, prevalsero, alla fine, le preoccupazioni di coloro che vedevano con preoccupazione possibili interventi sulla libertà interna ai partiti.

<sup>110</sup> Gli anni '80, forieri di un approccio "meno impegnato" rispetto al decennio precedente, caratterizzato da un profondo impegno politico e sociale, ma anche da eventi luttuosi e scontri quotidiani tra fazioni opposte, videro l'avvento della televisione commerciale, il crollo del Muro di Berlino e la fine delle grandi ideologie che avevano segnato il secondo dopoguerra.

diversi commentatori politici non si sono attardati a definire come Post-Democrazia, con, addirittura, tentazioni di “Democratura”<sup>111</sup>: nel panorama politico odierno, costituito da partiti a forte impronta personalista, leaderismo dilagante, liste elettorali bloccate, minoranze interne trattate alla stregua di “gufi” o di traditori da sospendere ed espellere, il “metodo democratico” all’interno di queste “strutture intermedie” è stato, ed è<sup>112</sup>, messo in seria discussione, riverberandosi sulla loro capacità di ascoltare e di porsi come effettive rappresentanti delle istanze provenienti dalla società civile nell’arena parlamentare, divenuta, nel frattempo, sempre meno centrale, in un

---

<sup>111</sup> Il termine, della cui genesi si fregiano il saggista croato Pedrag MATVEJEVIC ed il giornalista, saggista e poeta uruguayano Eduardo GALEANO, indicherebbe “un regime politico improntato alle regole formali della democrazia, ma ispirato nei comportamenti ad un autoritarismo sostanziale ([www.treccani.it/vocabolario/democratura\\_\(Neologismi\)/](http://www.treccani.it/vocabolario/democratura_(Neologismi)/)); tale termine è stato frequentemente associato al governo del presidente russo Vladimir Putin (L.CARACCILO, “La Russia non può essere una democrazia perché se lo fosse non esisterebbe”, pubblicato su la Repubblica, il 7/03/2015 e consultabile su <http://www.limesonline.com/rubrica/democratura-il-cuore-antico-del-regime-di-putin>, offre una breve ma incisiva spiegazione) ed è stato ripreso da Eugenio SCALFARI, nell’editoriale *I benefici che Draghi procurerà all’Italia e a Renzi*, pubblicato l’8/03/2015 su la Repubblica ( e consultabile all’indirizzo [http://www.repubblica.it/politica/2015/03/08/news/i\\_benefici\\_che\\_draghi\\_procurera\\_all\\_italia\\_e\\_a\\_renzi-109028243/](http://www.repubblica.it/politica/2015/03/08/news/i_benefici_che_draghi_procurera_all_italia_e_a_renzi-109028243/) ), per descrivere la direzione verso cui il presidente del Consiglio Renzi sarebbe, “in modo inconscio”, tentato di dirigersi, qualora continuasse nel suo intento di “spogliare il potere Legislativo e avviarsi verso un Esecutivo accentratore”, con il Parlamento ridotto ad organo di ratifica di leggi preparate “dallo staff di Palazzo Chigi”.

<sup>112</sup> Nell’attuale legislatura, anno 2016, sono state avanzate due proposte di legge, ad opera di Guerini (AC 3147) e di Sposetti (AS1852), volte ad introdurre una più pregnante disciplina giuridica dei partiti politici, sfruttando il varco lasciato dalla formulazione aperta del riferimento al “metodo democratico”, contenuto nell’articolo 49 Cost., riferibile, come detto, non solo alle caratteristiche dell’attività “esterna” dei partiti, ma anche alla loro organizzazione “interna”. Mentre la proposta di Sposetti sottolinea il carattere premiale dell’acquisizione della personalità giuridica, automatica a seguito di iscrizione ad apposito registro nazionale e dell’adempimento di particolari condizioni organizzative (non ultima l’utilizzo delle primarie per l’elezione di determinate cariche), sanzionando solo dal punto di vista “contributivo” il mancato adempimento, la proposta di Guerini, in prima battuta, sanciva l’esclusione dalle elezioni della Camera dei Deputati per quei partiti e movimenti che non avessero previsto uno statuto in cui fossero indicati degli organi di controllo e garanzia e apposite norme finalizzate alla democrazia interna; il DDL Richetti, in discussione in commissione Affari Costituzionali, abbandona l’impostazione avanzata dalla proposta di Guerini, che aveva incontrato l’opposizione del Movimento Cinque Stelle, diluendone in maniera significativa le previsioni più stringenti in materia di rispetto delle condizioni di democraticità interna, puntando, invece, maggiormente sulla trasparenza interna, estendendone le regole anche alle erogazioni sotto i 5.000 euro

contesto in cui la democrazia sembra ballare al “tempo dell’esecutivo”<sup>113</sup>.

La principale accusa mossa ai partiti politici sarebbe, in definitiva, quella di non riuscire più a realizzare quella “inclusione sociale” attraverso la “inclusione politica”, che l’art.49 sottende essere il fine fondamentale del principale canale di partecipazione riservato dalla Costituzione ai cittadini, affinché siano messi in grado di contribuire alla determinazione della politica nazionale; tuttavia, di fronte al progressivo allargarsi del solco che separa la classe politica dalla società civile, si sono avute reazioni profondamente eterogenee nel deluso corpo elettorale: infatti, se, da una parte, di fronte a questa faglia, una fetta consistente della società ha rinunciato non solo all’idea di attraversarla, ma anche solo di mantenere i contatti con chi si trova dall’altra parte, andando ad ingrossare un astensionismo senza precedenti<sup>114</sup>, dall’altra, buona parte di coloro che non hanno ancora bruciato la propria tessera elettorale, di fronte alla progressiva chiusura del succitato canale, sono andati alla ricerca di nuove forme “neo-istituzionali”<sup>115</sup> di partecipazione, come quelle della Democrazia Partecipativa e Deliberativa, con la speranza che si rivelassero capaci di raccogliere il testimone lasciato cadere dai partiti e di creare un ponte con essi.

Abbracciando quest’ultima prospettiva, la dottrina ha iniziato a “rileggere la costituzione” adottando un punto di vista diverso, con l’intento di ritrovare al suo interno uno spazio consono a giustificare l’esistenza di tali forme partecipative e la loro compatibilità con la Democrazia Rappresentativa; procedendo in tale direzione, la dottrina favorevole all’affermarsi della Democrazia Partecipativa, nonostante le insufficienze del dettato costituzionale in materia<sup>116</sup>, ne ha rintracciato un’espressa menzione

---

<sup>113</sup> G.ZAGREBELSKY, *La politica al tempo dell’esecutivo*”, pubblicato su La Repubblica, il 25/02/2015

<sup>114</sup> Si è passato dal 90% di elettori effettivamente esercitanti il voto ad un preoccupante 78%

<sup>115</sup> Ovvero estranee ai partiti, ma pur sempre endo-sistemiche

<sup>116</sup> U.ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto*, n.3/2006 p.155-156 “ la Carta costituzionale..... non appare del tutto consapevole né del tutto esplicita nell’identificare le conseguenze di siffatti principi per ogni ramo di attività e di

nella “*effettiva partecipazione* di tutti i lavoratori”<sup>117</sup> all’organizzazione politica, economica e sociale del paese”, riconosciuta, dall’art. 3, co.2 della Costituzione, sia come *fine generale* dello Stato che come *strumento*<sup>118</sup> per perseguire quell’intento di *trasformazione della società* che impregna il Principio dell’Eguaglianza Sostanziale<sup>119</sup>.

Oltre a tale, fondamentale, connessione, è da evidenziare quella con il Principio della Sovranità Popolare ex art.1 Cost.<sup>120</sup>, dal quale s’evince che la

---

organizzazione statale e sociale” e “Ma queste insufficienze del dettato e dell’attuazione costituzionali, che oggi appaiono evidenti, non infirmano il valore della Costituzione e non ostacolano l’esplicazione del suo senso. Al contrario, la presenza della norma generale già richiamata e di quelle a cui si collega, con le potenzialità insite nei principi, anzi nei “superprincipi” costituzionali (poiché tali sono l’art. 3 e gli altri evocati), rende possibile e doveroso estrarne in via interpretativa e nella pratica applicativa le conseguenze più pregnanti che essi contengono, sorreggendo con la sua fondazione l’avanzare delle esigenze partecipative rivelate dalla storia successiva..

<sup>117</sup> Il termine “lavoratori” è da intendersi, come ricorda M.PICCHI, *Il Diritto di Partecipazione: note preliminari (per l’effettività dei diritti sociali)*, consultabile su <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/PicchiDEF.pdf>, nell’accezione di “parti più sfavorite della società”, data da C.ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell’art.3 della Costituzione*, in *La Costituzione Italiana. Saggi*, Padova, 1954, p.63; in tale direzione, anche U.ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della Democrazia Partecipativa: alcuni orientamenti*, in *Ibidem*, p.157, che parla di “senza-diritto, gli stradi di popolazione più deboli, marginali”, sottolineando la finalità di tale articolo a porsi come *strumento* per una trasformazione della società in direzione egualitaria, attraverso l’inclusione degli individui più deboli all’organizzazione della cosa pubblica.

<sup>118</sup> A.VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, consultabile su [http://www.astrid-online.it/rassegna/2010/10\\_03\\_2010.html](http://www.astrid-online.it/rassegna/2010/10_03_2010.html), pp. 5-6, e in A.VALASTRO (a cura di) *Le regole della Democrazia Partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, nel sottolineare il collegamento tra il Principio Partecipativo e quello dell’Uguaglianza Sostanziale, attraverso il quale viene la partecipazione ottiene finalizzazione e concretezza, ripercorre, brevemente, le tappe che hanno portato alla collocazione del primo a chiosa dei primi tre super-principi che aprono la nostra costituzione, sebbene, in un primo momento, esso fosse venuto alla ribalta nella discussione sui diritti di libertà e, in un secondo momento, venne inserito all’interno dell’art.1 Cost, come *fondamento* dello stato democratico, insieme al Lavoro. Con la collocazione nel co.2 dell’art.3 Cost, si delineano i tratti fondamentali dell’ordinamento che prendeva forma dopo il conflitto mondiale, esaltando la trasversalità della Partecipazione Popolare nel destino del paese, dopo il silenzio e la clandestinità imposte dalla dittatura.

<sup>119</sup> U.ALLEGRETTI, *Democrazia Partecipativa*, in A.FALZEA, P.ROSSI, E.CHELI, E.BRECCIA (a cura di), *Enciclopedia del Diritto, Annali IV*, Giuffrè, Milano, 2011, p.317-318.

<sup>120</sup> M.PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2012 p.29 ss

Partecipazione, anche, e soprattutto, nella forma della Democrazia Partecipativa, costituisce uno dei mezzi attraverso cui *s'invera* l'effettivo esercizio di tale sovranità, coi cittadini resi in grado di ergersi ad effettivi protagonisti della vita e dello sviluppo della Repubblica; evidente, inoltre, è anche il collegamento con il *Principio Personalista* e quello *Pluralista*, previsti dall'art. 2 Cost., attraverso il quale si esalta una visione dello Stato in cui il *potere* non promana esclusivamente dall'alto, bensì *s'irradia anche dal basso*, dal *popolo sovrano*, come risultato del patto tra di essi intercorrente, che “fa discendere la soggezione del popolo all'autorità statale dal riconoscimento della partecipazione del medesimo alla sua formazione e all'esplicarsi delle sue successive attività”<sup>121</sup>: tale partecipazione, come opportunamente colto dalla dottrina e da diversi statuti regionali, non è più da intendersi legata esclusivamente alla mediazione dei partiti, bensì, proprio alla luce del collegamento costituzionale tra il Principio Partecipativo, quello d'Uguaglianza e quelli Personalista-Pluralista, ex art.2 Cost., può vedere come suoi soggetti principali anche gli individui (*Principio Personalista*) e le loro associazioni e formazioni sociali (*Principio Pluralista*), ad integrazione del canale principale costituito, pur sempre, dai partiti e dalla Democrazia Rappresentativa.

L'analisi del trittico che apre la nostra Costituzione ci “restituisce”, quindi, un Principio di Partecipazione decisamente rafforzato, in quanto affrancato dall'interpretazione che lo vedeva risolversi quasi esclusivamente nella sua accezione “politica” di “partecipazione al gioco elettorale”; anzi, è lo stesso art.49 Cost. a dover essere riletto ad una luce diversa, quella della Democrazia Partecipativa, sotto la quale viene evidenziata quella “*dinamica di tipo <<integrativo-partecipativo>>*” che dovrebbe caratterizzare un “*diritto di partecipazione permanente*”<sup>122</sup>, fondato sulla *complementarietà* tra il medium costituito dai partiti politici e le altre forme partecipative che concretizzano il concorso dei cittadini alla res pubblica, con l'obbiettivo di

---

<sup>121</sup> C.MORTATI, *sub art. 1*, in G.BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975.

<sup>122</sup> A.VALASTRO, *Partecipazione, Politiche Pubbliche, Diritti*, consultabile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e in A.VALASTRO (a cura di) *Le regole della Democrazia Partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, p.7

realizzare una “*partecipazione strutturale*” nei processi decisionali dei poteri pubblici.

Parte della dottrina, infine, non ha mancato di rilevare le assonanze tra la *Democrazia Partecipativa* e il concetto di *Sussidiarietà Orizzontale* (o di *Sussidiarietà Sociale*<sup>123</sup>) introdotto nella nostra Costituzione dalla Legge di Riforma Costituzionale n.3/2001, in risposta alla crisi del c.d. *welfare state*: il comma 4<sup>124</sup> dell’articolo 118, infatti, non solo permette ai privati di prendere l’iniziativa per svolgere attività storicamente di spettanza dell’amministrazione, ma impone agli enti pubblici, rimasti, comunque, titolari delle relative funzioni, di favorire e promuovere l’“*autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati*”, facendo sorgere, in più di un commentatore, il dubbio se all’interno di suddetto concetto potesse essere ricondotto il *principio partecipativo*<sup>125</sup>.

La dottrina che ha affrontato ed approfondito la questione non ha fornito una risposta unanime; tuttavia, l’orientamento prevalente è nella direzione di tenere *concettualmente* separati i due principi<sup>126</sup>, quello

---

<sup>123</sup> U.ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista AIC*, n1, 2011, p.4

<sup>124</sup> “Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del *principio di sussidiarietà*”.

<sup>125</sup> U.ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto*, n.2/2006; E.GIANFRANCO, *I consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in *Quaderni Regionali*, n.3/2012

<sup>126</sup> In tale direzione si sono pronunciati U.ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia ed in Europa*, in *Rivista AIC* n.1/2011, e *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto*, n.2/2006, nei quali, pur riconoscendo la possibilità di incroci tra i due concetti e la *natura complementare* dei loro rapporti, sottolinea l’attinenza alla *sfera del “fare”* che caratterizzerebbe la *sussidiarietà sociale*, da contrapporre alla *sfera del “discutere e decidere”* propria delle pratiche di *democrazia partecipativa*; in accordo con Allegretti, G.COTTURRI, *Democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà orizzontale*, pubblicata su [www.nonperprofito.it](http://www.nonperprofito.it), il quale, pur ammettendo che “*la cittadinanza attiva.....ha qualche punto di contatto con le forme partecipative*”, sottolinea che “*se ne discosta ed anzi rifugge da quelle forme*”, aggiungendo, inoltre, per distanziarla dalla *democrazia deliberativa*, che il succo del *principio di sussidiarietà orizzontale* risiederebbe nel “produrre risultati, senza molto dibattito, parole o proposte”; tale concetto è stato ribadito dal medesimo autore in G.COTTURRI, *Novità e portata progressiva della*

*partecipativo* e quello di *sussidiarietà orizzontale*, pur riconoscendo la natura di *continuum* del loro rapporto, in quanto entrambi finalizzati all'*empowerment* del cittadino e alla sua *integrazione sociale nella vita della comunità e dello Stato*.

## 2. La Natura del Diritto di Partecipazione

Giunti sin qui, è opportuno approfondire la questione dell'*esistenza* di un Diritto di Partecipazione e della sua *natura*, la quale appare più complessa di quanto lasciasse intendere l'iniziale, e senz'altro meritoria, qualificazione quale *diritto individuale ed inviolabile* fornita da autorevole e risalente dottrina<sup>127</sup>.

I principali commentatori hanno, infatti, dibattuto a lungo sulla questione, muovendo sempre dal comune e fondamentale presupposto costituito dal collegamento costituzionale tra la Partecipazione e il Principio dell'Uguaglianza Sostanziale; autorevole dottrina<sup>128</sup> ha sostenuto di

---

*sussidiarietà orizzontale nella Costituzione Italiana*, consultabile su <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/COTT/COTTURRI-Suss-Orizz-Cespe.pdf>, nel quale sottolinea come “*La defatigante e sovente sterile partecipazione “al dire” la politica (democrazia discutidora, sperimentata soprattutto negli anni settanta) s’è vista superare da un “fare le cose”, da parte di gruppi organizzati di cittadini*”; a sostanziale sostegno delle tesi sopraelencate, A.VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, consultabile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e in A.VALASTRO (a cura di) *Le regole della Democrazia Partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, p.23, riconosce la *concettuale distinzione* tra *partecipazione* e *sussidiarietà*, ma sottolinea, al contempo, lo stretto legame tra tali principi, che li vede come “strumenti di un metodo di governo fondato sulla costruzione condivisa della democrazia”; in disaccordo con le posizioni di Allegretti, invece, E.GIANFRANCESCO, *I consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in Quaderni Regionali, n.3/2012, p.496 ss, secondo il quale, “se il principio di sussidiarietà esprime un modo di azione dei pubblici poteri, orientando la loro azione”, vi sarebbe la possibilità per l’inserimento di moduli partecipativi al suo interno, quali “correttivi del funzionamento dei meccanismi della democrazia rappresentativa”.

<sup>127</sup> A.VALASTRO, *Partecipazione, Politiche Pubbliche, Diritti*, consultabile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) e in A.VALASTRO (a cura di) *Le regole della Democrazia Partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, cita V.CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in V.CRISAFULLI (a cura di) *Stato, popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985 e C.MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975

<sup>128</sup> U.ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della Democrazia Partecipativa in Italia*,

considerare la Partecipazione e la Democrazia Partecipativa come “contenuti di un vero e proprio *diritto soggettivo*, nella forma di un *diritto individuale fondamentale*”, suggerendone la riconduzione nell’alveo dei *Diritti Politici* e dei *Diritti Classici di Partecipazione* (come la partecipazione elettorale e la libertà di associazione); pur fondandosi sulle indiscutibili inclinazioni politiche della partecipazione, tuttavia, tale interpretazione pare prestare il fianco ad almeno due osservazioni critiche: mentre la prima osservazione sottolinea come l’art.3, co.2 della Costituzione, nell’enunciare il Principio Partecipativo, riconduca al suo interno anche forme di *Partecipazione*, come quella *Economica* e *Sociale*, che non possono esser fatte rientrare nel concetto di *Partecipazione Politica*, strettamente intesa, la seconda, concentrandosi, invece, sulla definizione del Diritto di Partecipazione come Diritto Soggettivo, e nello specifico come Diritto Politico, per sua natura auto-applicativo e riconducibile al modello delle Libertà Negative, rileva come tale impostazione rischi di compromettere proprio l’*effettività* della sua realizzazione: infatti, sebbene l’inquadramento all’interno della categoria dei Diritti e delle Libertà Politiche possa, a prima vista, trasmettere una sensazione di maggiore protezione, data dalla loro qualificazione come Diritti Soggettivi Perfetti e Incondizionati, pertanto direttamente esercitabili da chiunque, in realtà, seguendo tale direzione, verrebbe a mancare proprio lo strumentario adatto a tutelare il Diritto Partecipativo, come evidenziato da attenta dottrina, che ha sottolineato come, per permettere un effettivo dispiegamento dei *Nuovi Diritti di Partecipazione*<sup>129</sup>, non sia sufficiente l’astensione da parte dei pubblici poteri da indebite ingerenze, bensì, come postulato dal co.2 dell’art.3 Cost., sia necessario un loro intervento positivo, finalizzato alla rimozione degli ostacoli di varia natura che, di fatto, impediscono la “*effettiva partecipazione*” dei cittadini.

È questo il punto di vista di una diversa corrente interpretativa che, pur riconoscendo le innegabili connotazioni politiche della partecipazione, evidenzia come la necessità di un intervento positivo, per predisporre

---

op. cit., p.154

<sup>129</sup> A.VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A.VALASTRO (a cura di) *Le regole della Democrazia Partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010



strumenti adeguati alla sua realizzazione effettiva, ne comporti un sostanziale avvicinamento ai *Diritti Sociali* <sup>130</sup>. Quest'orientamento dottrinario, prendendo le mosse dal collegamento tra il Principio d'Uguaglianza Sostanziale ed il Diritto di Partecipazione, ricostruisce la fisionomia di quest'ultimo in termini di *strumentalità* rispetto al godimento di altri diritti; proprio tale collegamento ha convinto taluni studiosi dell'impossibilità di ricondurre la partecipazione ad una categoria giuridica unitaria e della difficoltà di configurare un *autonomo* Diritto di Partecipazione, individuale ed inviolabile, preferendo costoro parlare, piuttosto, di *Nuovi Diritti Sociali di Partecipazione*, qualificati da un *carattere condizionato* e ricondotti alla figura della Democrazia Partecipativa, da affiancare ai Diritti Partecipativi Classici, che trovano, invece, la propria manifestazione nella Democrazia Rappresentativa. Proprio il *condizionamento* alla base di questi nuovi diritti, dovuto *all'obbligo d'intervento da parte dell'ordinamento*, costituisce l'elemento distintivo del concetto di Democrazia Partecipativa da quelli di Democrazia Rappresentativa e, al contempo, permette la permanenza della Partecipazione all'interno dei processi decisionali, sempre in virtù del suo collegamento con l'art.3 co.2 Cost.

Seguendo quest'orientamento, quindi, diviene fondamentale la traduzione di tale intervento positivo in un adeguato strumentario giuridico sia a carattere nazionale, per la definizione dei *criteri generali* e dei *livelli minimi della partecipazione*, in modo da assicurarne un'uniforme applicazione, sia regionale, *che regoli l'emergere delle prassi locali e disciplini le modalità concrete* delle nuove forme partecipative emergenti. È questa la direzione intrapresa dalla Regione Toscana con le sue leggi sulla Partecipazione, sulla scia della ritrovata sensibilità della legislazione europea ed internazionale, mentre si registra il colpevole ritardo del legislatore nazionale, non ancora giunto ad una compiuta regolazione della questione, a differenza di quanto fatto dall'omologo francese con la Loi Barnier.

---

<sup>130</sup> A.VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A.VALASTRO (a cura di) *Le regole della Democrazia Partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010; in sostanziale accordo, U.ALLEGRETTI, *Democrazia Partecipativa*, in A.FALZEA, P.ROSSI, E.CHELI, E.BRECCIA (a cura di), *Enciclopedia del Diritto, Annali IV*, Giuffrè, Milano, 2011, p.318.

### 3. Uno sguardo all'Europa: il Trattato sull'Unione Europea ed il Dèbat Public francese.

Prima di approfondire il tema della “traduzione normativa” del Principio Partecipativo da parte del nostro legislatore, ritengo opportuno volgere lo sguardo all'approccio comunitario in materia ed allargare l'orizzonte della mia analisi alle soluzioni studiate dalla legislazione francese, della quale la disciplina normativa delineata dalla Regione Toscana, con le leggi n.69/2007 e n.46/2013, appare fortemente debitrice.

Per quanto concerne il primo argomento, è doveroso sottolineare come la questione del *deficit democratico*, e della legittimazione dei suoi poteri, abbia accompagnato l'evoluzione dell'Unione Europea sin dalla sua genesi: infatti, nonostante la previsione della diretta eleggibilità del Parlamento Europeo<sup>131</sup>, e l'aumento della sua importanza nonché delle sue prerogative, una fetta non trascurabile di cittadini degli stati membri continua a percepire l'Unione come un'istituzione ad essi estranea, distante ma, al contempo, invadente; in tal senso, non è stata d'aiuto, come sottolineato da Marta Picchi<sup>132</sup>, la scelta di affidare al CESE, il Comitato Economico e Sociale Europeo<sup>133</sup>, il compito di “coinvolgere” la società civile: questo comitato, pur rivelatosi particolarmente utile non solo nell'identificare i vari interessi (soprattutto di natura economica) presenti all'interno della Comunità Europea e a costituire un luogo di confronto tra i vari rappresentanti delle categorie

---

<sup>131</sup> La “legittimazione democratica”, prevista sin dai Trattati istitutivi della Comunità Europea (art.21 del trattato CECA; art. 108 del Trattato Euratom; art.138 del Trattato CEE) soltanto nel 1979, anno delle prime elezioni europee, affiancò la “legittimazione negoziale”, emanazione degli accordi tra gli stati, cui venne appaiata quella “funzionale-oggettiva”, sfociata nella “legittimazione corporativa”, di cui il CESE è un valido esempio.

<sup>132</sup> M.PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla Democrazia Partecipativa*, in G.DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom, 2009, pag. 142 e ss e consultabile anche su [www.astrid-online.it/rassegna/2009/26\\_06\\_2009.html](http://www.astrid-online.it/rassegna/2009/26_06_2009.html).

<sup>133</sup> Previsto dall'art.257 del Trattato di Roma del 1957, esso è un organo con funzioni consultive, composto da “rappresentanti delle varie componenti di carattere economico e sociale della società organizzata..” ed è espressione dei vari interessi contrapposti che la costituiscono.

economiche, ma anche nel porsi come valido esponente dei loro pareri e delle loro ragioni nel dibattito con la Commissione Europea, non è riuscito a porsi con altrettanta efficacia a sostegno delle “istanze non economiche”<sup>134</sup>, finendo per far da megafono agli interessi corporativi.

È col *Libro Bianco sulla Governance* del 2001 che, invece, il dialogo tra istituzioni comunitarie e Società Civile inizia a recitare un ruolo fondamentale per porre rimedio al “*Deficit di Democraticità*”, mentre la Partecipazione viene portata in primo piano per risollevare la credibilità dell’Unione Europea, attraverso l’adozione di quello che è stato definito “*modello circolare*”, virtuoso, che preveda il coinvolgimento della società civile in tutte le fasi della procedura, anche per migliorare la qualità della legislazione europea<sup>135</sup>; tuttavia, il concetto di “società civile” contenuto nel

---

<sup>134</sup> Anche a causa della stessa designazione dei membri del CESE, che avviene per opera dei Governi Nazionali.

<sup>135</sup> Il Libro Bianco prevedeva la *Partecipazione* tra i cinque principi (*Apertura, Partecipazione, Responsabilità, Efficacia e Coerenza*) che, in appoggio ai principi di *Proporzionalità* e di *Sussidiarietà*, dovevano essere posti alla base di una “buona governance”, più democratica, in quanto “fondamento della democrazia e del principio di legalità negli stati membri” e di “tutti i livelli di governo”, in particolare quello “europeo”, in quanto necessari per superare le sfide che l’Unione era chiamata ad affrontare. Il Libro Bianco legava, in particolare, la qualità, la pertinenza e l’efficacia delle politiche dell’Unione alla realizzazione di un’ampia partecipazione “lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all’esecuzione”, con l’auspicata conseguenza di aumentare la fiducia dei cittadini nel risultato finale e nelle istituzioni”; in questa direzione, il Libro Bianco inseriva la necessità di raggiungere una maggiore partecipazione ed un livello di trasparenza maggiore nel funzionamento dell’Unione tra i “Cambiamenti proposti”, anche allo scopo di “sviluppare il sentimento di appartenenza all’Europa”, attraverso l’impegno a “rendere accessibili in tempi più brevi le informazioni relative a tutte le fasi del processo co-decisionale” e a “promuovere il pubblico dibattito sugli affari europei”. Un importante cardine di questo progetto, per il Libro Bianco, era costituito dalla Democrazia Regionale e Locale, da sviluppare attraverso un miglioramento del “partenariato tra i livelli”, che fosse frutto di una *maggiore partecipazione delle realtà locali all’elaborazione delle politiche comunitarie*, di una *maggiore flessibilità nell’attuazione degli atti normativi e dei programmi “a forte incidenza territoriale”* e, infine, di una *più coerente politica globale*, in particolare nei settori dei *trasporti*, dell’*energia* e dell’*ambiente*, così da evitare di cadere in logiche troppo settoriali; per tale ragione, il Comitato delle Regioni avrebbe dovuto, in particolar modo, “svolgere un ruolo maggiormente proattivo nell’elaborazione delle politiche”, mentre la Commissione e gli Stati membri avrebbero dovuto, rispettivamente, “stabilire ...un dialogo più sistematico con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali *in una fase precoce dell’elaborazione politica*” ed esaminare la questione del potenziamento della partecipazione, a tale processo, degli operatori regionali e locali.

Libro Bianco<sup>136</sup> ruota attorno alle figure delle associazioni rappresentative e delle organizzazioni, prefigurando uno spazio molto limitato alla partecipazione dei singoli individui e mostrando una preferenza per una visione della “società civile” scomponibile in “gruppi di pressione” e *lobbies*, probabilmente perché considerate, non si sa se a ragione, più facilmente sottoponibili, rispetto al singolo cittadino, ai “principi della buona governance”, come quello della “responsabilità”.

Nonostante il rilievo secondario accordato alla partecipazione dei cittadini (intesi come singoli soggetti privati), il Libro Bianco ha avuto il merito di affrontare la questione dei rapporti tra le istituzioni comunitarie e la cittadinanza in termini di dialogo e di apertura alla società civile, cercando di rendere fondamentale la partecipazione di quest’ultima nel processo di *policy making*, anche se declinata pressoché esclusivamente come “insieme delle organizzazioni rappresentative dei principali interessi socio-economici”. Col Libro Bianco sulla Governance non siamo, quindi, in presenza dell’epifania della Democrazia Partecipativa in ambito comunitario, ma abbiamo, comunque, di fronte un passo avanti importante in tale direzione, che è stato capace di imprimere una spinta rilevante verso un maggior coinvolgimento della cittadinanza<sup>137</sup> nell’elaborazione delle politiche comunitarie, proseguendo lungo un cammino culminato col Trattato di Lisbona.

### 3.1 Il Trattato di Lisbona.

È, infatti, con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 che la

---

<sup>136</sup> L’altro cardine del piano di miglioramento della governance, contenuto nel Libro Bianco, era costituito, infatti, da un *maggior coinvolgimento della società civile*; tale nozione, tuttavia, non era intesa come insieme di cittadini, bensì faceva riferimento alla società civile organizzata, in quanto ritenute capaci di mobilitare l’attenzione ed il sostegno del pubblico verso problematiche che, altrimenti, rimarrebbero nascoste alla massa indistinta dei cittadini o inascoltate se evidenziate dal singolo privato.

<sup>137</sup> È, infatti, evidente, nonostante l’affidamento quasi totale alle organizzazioni e al mondo associativo, la centralità dei cittadini nel Libro Bianco, sia come destinatari e principali beneficiari degli interventi prospettati sia come attori delle procedure in esso previste, come nel caso della loro consultazione in caso di utilizzo del diritto d’iniziativa da parte della Commissione.

Partecipazione compie, a livello comunitario, un evidente balzo in avanti; a coronamento di un processo evolutivo che ha visto l'Unione Europea aderire a diverse Convenzioni Internazionali<sup>138</sup>, che hanno promosso una maggiore considerazione per i contributi e le istanze provenienti dalla società civile, si è giunti, infatti, a riconoscere la *Partecipazione* come *Principio Fondamentale*, con l'affermazione di un vero e proprio “diritto di ogni cittadino a partecipare alla vita democratica dell'Unione”, nonché la precisazione che “le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”.

Dall'analisi di quanto disposto dagli *artt. 10 e 11 del Trattato sull'Unione Europea* (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, è, infatti, possibile evidenziare come l'Unione Europea abbia, almeno ufficialmente, abbracciato l'idea di ricercare un *maggior coinvolgimento della cittadinanza nell'elaborazione delle proprie politiche*, pur mantenendo intatto, come specificato dal co.1 dell'art. 10, il proprio “fondamento” sulla Democrazia Rappresentativa<sup>139</sup>; in particolar modo, accanto all'intento di proseguire nel *processo di democratizzazione*, in senso rappresentativo, del sistema istituzionale comunitario, attraverso un rafforzamento dei poteri attribuiti al Parlamento Europeo<sup>140</sup>, si è rafforzata l'idea di superare la tradizionale *legittimazione* fondata, esclusivamente, sulla *rappresentanza*, per affiancarne una riconducibile ad una concezione *partecipativa*: cosicché, nell'*art. 11 TUE* ritroviamo l'affermazione di *tre diversi principi*<sup>141</sup>, atti a

---

<sup>138</sup> La principale delle quali, per il tema trattato in questo scritto, fu la Convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, che influenzò, come vedremo, anche la disciplina francese in tema di *Débat Public*.

<sup>139</sup> Garantito dalla presenza del Parlamento Europeo, nonché dal Consiglio Europeo, responsabili politicamente verso i propri parlamenti nazionali.

<sup>140</sup> Esso, infatti, venne reso capace di esprimere le proprie prerogative nei procedimenti decisionali e attraverso una peculiare funzione di controllo politico sulle altre istituzioni europee, come la Commissione, della quale influenza la nomina.

<sup>141</sup> Il diritto ad un dialogo costante tra cittadini, associazioni ed istituzioni; il diritto delle parti interessate ad essere consultate dalla Commissione; il Principio della Trasparenza dei lavori in tutte le istituzioni.

mantenere vivo il dialogo tra società civile, cittadini e istituzioni comunitarie, i quali costituiscono, secondo attenta dottrina<sup>142</sup>, un'ottima base per una regolamentazione più stringente della Democrazia Partecipativa (uno dei tre modelli di democrazia su cui dovrebbe reggere l'Unione Europea, secondo il Trattato di Lisbona) da parte della Commissione, qualora questa decidesse di allontanarsi dall'approccio fondato sulla soft law, orientato a favorire una maggiore *flessibilità* nella regolamentazione dei fenomeni partecipativi, per avviarsi verso una maggior *positivizzazione* della loro disciplina, vero e proprio antidoto, secondo la medesima dottrina<sup>143</sup>, all'utilizzo distorto delle prassi partecipative, le quali corrono sempre il rischio di essere utilizzate come "vetrine per gli *stakeholders* europei" e di essere trasformate nei nodi di quelle "reti clientelari" che, invece, una "partecipazione permanente dei cittadini europei", prevista e disciplinata da un apposito regolamento, aiuterebbe a sciogliere.

### **3.2 Il recepimento delle convenzioni internazionali nella disciplina comunitaria e nazionale: l'influenza della Convenzione di Aarhus sulla legislazione italiana in tema di VAS e VIA...**

L'Unione Europea è giunta all'emanazione del Trattato di Lisbona al termine di un percorso che l'ha vista aderire a diverse convenzioni internazionali: una di queste, la "*Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla*

---

<sup>142</sup> D.FERRI, *L'Unione Europea sulla strada della democrazia partecipativa?* in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, n.2, p. 334

<sup>143</sup> D.FERRI, *L'Unione Europea sulla strada della democrazia partecipativa?* in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, n.2, pp. 336 ss.

*giustizia in materia ambientale*”, venne firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e ratificata dalla UE nel 2003, con le *Direttive 2003/4/CE* e *2003/35/CE*; mentre con la prima venne data attuazione al I° pilastro della Convenzione, cioè l’“accesso alle informazioni in materia ambientale”, con la ***Direttiva 2003/35/CE*** ci si occupò del II° pilastro, riguardante la “Partecipazione del pubblico alle Procedure Ambientali”.

Il primo elemento di novità introdotto dalla ***Direttiva 2003/35/CE***, e prontamente recepito dal successivo Trattato di Lisbona, è costituito dal “concetto allargato” di “*Pubblico*”, contenuto all’art.2, co.1, che, a differenza di quanto previsto dal Libro Bianco del 2001, arrivava ad *includere anche i singoli cittadini*, ai quali veniva garantita la possibilità di partecipare alle procedure decisionali con *osservazioni* e *pareri*; ai successivi commi del medesimo articolo, la direttiva prevedeva che gli Stati Membri offrissero al suddetto pubblico “*tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alla preparazione e alla modifica o al riesame dei piani ovvero dei programmi*” da elaborare secondo le disposizioni dell’allegato 1 della direttiva<sup>144</sup>, precisando che gli Stati Membri avrebbero dovuto provvedere, a tal fine, non solo ad informare adeguatamente il pubblico, attraverso avvisi pubblici o altra adeguata forma di comunicazione, di ogni proposta relativa a tali piani o programmi, ma anche a rendere accessibili le informazioni ad esse relative, in modo da permettere allo stesso pubblico di formulare osservazioni e pareri in una situazione di apertura ad ogni opzione, prima, cioè, dell’adozione di una decisione da parte dell’amministrazione, la quale, in tale frangente, viene chiamata a tener debitamente conto delle risultanze della partecipazione

---

<sup>144</sup> Allegato I “Disposizioni in materia di Piani e di Programmi di cui all’articolo 2”:

- a) Articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti;
- b) Articolo 6 della direttiva 91/157/CEE del Consiglio, del 18 marzo 1991, relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose;
- c) Articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole;
- d) Articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi;
- e) Articolo 14 della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio;
- f) Articolo 8, paragrafo 3 della direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

stessa, attraverso l'esame delle osservazioni e dei pareri ad essa pervenuti, ed, infine, ad informare il pubblico sulle motivazioni della decisione adottata.

Il secondo elemento di discontinuità con il tradizionale *modus operandi* dell'Unione è costituito dall'emanazione di un **Regolamento CE, il n. 1367/2006**, in luogo del consueto ricorso alla *soft law*, il quale, per disciplinare la "*Partecipazione del Pubblico ai Piani e ai Programmi in materia ambientale*", prevede un apposito Titolo, il III°, che attinge a piene mani dal dettato della Convenzione di Aarhus; l'**art.9 del Regolamento CE**, infatti, riprendendo quanto disposto dall'art.6, commi 2, 4 e 8, e dall'art.8, della Convenzione, da una parte, *colloca*, anch'esso, *la partecipazione del pubblico in una "fase preparatoria"*, "quando tutte le possibilità sono ancora aperte", mediante "commenti" da far pervenire entro 8 settimane dall'avvenuta presentazione della proposta di piano o di programma da parte della Commissione<sup>145</sup>, mentre, dall'altra, sancisce che le istituzioni e gli organi comunitari debbano "*tenere debitamente conto dell'esito della partecipazione del pubblico*"<sup>146</sup>.

La *Convenzione di Aarhus*, ratificata dall'Italia con la **legge n.108/2001**, ha avuto un impatto rilevante anche sulla *legislazione nazionale*, come è possibile ricavare, per quanto concerne il nostro paese, dalla *disciplina della VAS* (Valutazione Ambientale Strategica) e della *VIA* (Valutazione d'Impatto Ambientale), e, con riferimento alla legislazione francese, dalle modifiche apportate alla *legislazione in materia di Débat Public*, che, come vedremo, costituirà il punto di riferimento per i tentativi di "riforma" a livello nazionale e la base di partenza delle *leggi regionali toscane* in tema di Partecipazione.

Con riferimento alla **legislazione in tema di VAS e di VIA**<sup>147</sup>, è

---

<sup>145</sup> Come specificato all'art.6 del testo della Convenzione, per il quale il pubblico interessato deve essere coinvolto in una "*fase iniziale del processo decisionale*", mediante un'informazione "adeguata, tempestiva ed efficace" (comma 2), in modo da permettergli un'effettiva partecipazione in una fase in cui "tutte le alternative sono ancora praticabili" (comma 4),

<sup>146</sup> Come previsto dall'art.8 della Convenzione di Aarhus.

<sup>147</sup> La disciplina della VIA (Valutazione d'Impatto Ambientale) è stata introdotta dalla Comunità Economica Europea con la *Direttiva 85/337/CEE*, attraverso la quale stabiliva i principi della Valutazione d'impatto ambientale, vincolando gli Stati membri unicamente al raggiungimento degli obbiettivi, lasciando ad essi la libertà di articolare in maniera specifica le modalità della sua



immediato rilevare come la *Direttiva 2003/35/CE* abbia avuto un peso specifico notevole sul recepimento, da parte dello Stato Italiano, della *Direttiva 2001/42/CE*<sup>148</sup>: infatti, l'art.4 del **d.lgs. n.152/06**, recepite la Direttiva VAS, nell'indicare i propri "contenuti" ed "obbiettivi", prevede che, in attuazione della *Direttiva 85/337/CEE* sulla *VIA*, come modificata dalla Direttiva 2003/35/CE<sup>149</sup>, il decreto non solo garantisca il pieno recepimento delle direttive comunitarie in materia di Valutazione d'Impatto Ambientale, ma anche che, in sede di "disciplina di dettaglio", *venga favorita la partecipazione del pubblico nell'elaborazione dei piani e dei programmi in materia ambientale*, come previsto dalla Convenzione di Aarhus<sup>150</sup>, da realizzarsi, con riferimento alla VAS, attraverso "**consultazioni**" (art.14, d.lgs. 152/06) aventi ad oggetto il Piano da adottare (oppure la Proposta, in caso non si previsto un atto formale di adozione) e il Rapporto Ambientale<sup>151</sup>

---

attuazione; tale Direttiva venne seguita da altre due, la *Direttiva 97/11/CE* e la *Direttiva 2001/42/CE*, che introdusse la disciplina della VAS, riguardante la valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente, e non più, quindi, solo di opere specifiche.

<sup>148</sup> Che introduceva la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

<sup>149</sup> L'art.3 della *Direttiva 2003/35/CE* ha avanzato diverse modifiche alla disciplina prevista dalla *Direttiva 1985/337/CE*: in primo luogo, aggiunse la definizione di "pubblico", inteso come "una o più persone fisiche", al paragrafo 2 dell'art.1, specificando anche la definizione di "pubblico interessato"; con riferimento, all'Informazione (I° pilastro), l'influenza della Convenzione di Aarhus si esplica chiaramente nel dettato dell'art.6, co.2, come modificato dal paragrafo 4 dell'art.3, che stabilisce dettagliatamente le modalità d'informazione del pubblico, ponendo particolare attenzione sui contenuti e sui tempi dell'informativa, dimostrando molta sensibilità sul tema; per quanto concerne, invece, la Partecipazione del pubblico (II° pilastro), l'art. 6, co.4 prevede che al pubblico vengano offerte *tempestive ed effettive* opportunità di partecipazione alle procedure decisionali in materia ambientale.

<sup>150</sup> La quale ha avuto diretta influenza anche sulla disciplina del "*Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo*", prevista dall'art.3-sexies, introdotto dal d.lgs. n.4/2008 con riferimento ai piani e ai programmi da elaborare a norma delle disposizioni di cui all'allegato 1 della direttiva 2003/35/CE

<sup>151</sup> Ex art.14, il quale prevede che, a seguito della comunicazione all'autorità competente della Proposta di Piano o di Programma, comprensiva del Rapporto Ambientale (ex art.13) e della sintesi non tecnica, l'Autorità Procedente pubblica un avviso nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino Ufficiale Regionale, per permettere al pubblico di prendere visione della Proposta di Piano o di Programma e del relativo Rapporto Ambientale e di presentare osservazioni scritte, entro 60 giorni dall'avviso.

ad esso preliminare (da depositare prima della sua adozione), all'interno delle quali chiunque può avanzare “*osservazioni scritte*”, entro 60 giorni dall'avviso di avvenuto deposito presso gli uffici dell'autorità competente e di quella precedente, per fornire ulteriori elementi conoscitivi e valutativi, mentre, per quanto riguarda la **VIA**<sup>152</sup>, è previsto che la Partecipazione si

<sup>152</sup>

La *Direttiva 85/337/CEE* venne recepita dall'ordinamento italiano con la **Legge n.349/1986**, la quale, con tale intervento normativo, affrontò la questione dal punto di vista generale, lasciando la disciplina di dettaglio a successivi decreti ( in particolare: il **DPCM 10 agosto 1988 n.377**, recepente i contenuti dell'allegato I della Direttiva CEE sull'obbligo di Via per determinate tipologie di opere; il **DPCM 27 dicembre 1988**, che fissò norme tecniche per la redazione dello SIA-Studio di Impatto Ambientale e per la formulazione dei giudizi di compatibilità ambientale da parte della Pubblica Amministrazione) e a leggi regionali. La **Procedura nazionale** si basa, essenzialmente, su **tre fasi principali** e vede la partecipazione di **tre soggetti**: il proponente o il committente dell'opera, che chiede l'autorizzazione e motiva tale richiesta attraverso la redazione dello SIA, suddiviso in *quadro programmatico, quadro progettuale e quadro ambientale*; la Pubblica Amministrazione, che è chiamata a verificare la congruità del progetto proposto e a valutare lo Studio di Impatto Ambientale; il pubblico interessato, che può partecipare, direttamente o a mezzo di rappresentanti di associazioni, partiti o delegati e consulenti, alla decisione di approvare, respingere o modificare il progetto.

La **prima fase**, quella **introduttiva**, è incentrata sul “*momento informativo*” e vede il *committente* comunicare il proprio progetto, *prima di essere giunto alla sua approvazione*, al Ministro dell'Ambiente, al Ministro per i Beni e le Attività Culturali e alla Regione Territorialmente interessata, fornendo una *documentazione fondamentale*, contenente: la *descrizione del progetto e delle misure preventive per evitare, ridurre e compensare gli effetti negativi rilevanti*; i *dati per individuare e valutare gli effetti principali dell'opera*; le *alternative prese in esame dal committente* nonché le *principali ragioni della sua scelta*; infine, deve essere prevista una *sintesi non tecnica*, che permetta, nel rispetto del principio di chiara informazione nei confronti del pubblico, una comprensibile fruizione dei contenuti della suddetta documentazione anche ai non addetti ai lavori.

Segue la **fase istruttoria**, all'interno della quale si procede ad un *esame sulla compatibilità ambientale* del progetto presentato, incentrato sulle sue *caratteristiche tecniche* ricavabili dalla *documentazione prodotta dal committente*, in particolare dallo Studio d'Impatto Ambientale, e condotto ad un'apposita “Commissione per la Valutazione d'Impatto Ambientale”, presso il Ministero dell'Ambiente; questa fase istruttoria, tuttavia, non si limita all'esame da parte della Commissione, ma vede, invece, la partecipazione di altre autorità interessate al progetto e del pubblico interessato dall'opera, specie per quanto concerne gli *accertamenti di tipo valutativo*, che non richiedono le competenze necessarie, invece, per procedere ai vari *accertamenti tecnici*, effettuati dall'apposita Commissione sui dati presentati e sulle metodologie presentate nello SIA; in questa fase, si procede alla *verifica della completezza della documentazione prodotta*, della *rispondenza delle dichiarazioni alle disposizioni di legge* e al *confronto con le pianificazioni già in atto*; al termine delle verifiche effettuate anche dalle altre autorità tecniche interessate alla revisione, dagli altri uffici competenti e dal pubblico interessato, si può passare all'ultima fase oppure possono essere richiesti supplementi di analisi, da proporre con un nuovo SIA.

L'ultima **fase** è quella **decisoria**, che comporta l'emanazione, da parte della

espliciti sia nella fase della “Verifica di Assoggettabilità” (art.20), nella quale, entro 45 giorni dalla pubblicazione dell’avviso di avvenuta trasmissione del Progetto Preliminare e dello Studio Preliminare Ambientale, chiunque abbia interesse è autorizzato a far pervenire le proprie osservazioni, sia nella “Consultazione” ex art.24, all’interno della quale si declinerà attraverso la presentazione di “**osservazioni**”, che il soggetto interessato, entro 60 giorni dalla presentazione dell’Istanza di Progetto Definitivo avanzata dall’Autorità Procedente, dovrà proporre, all’*Autorità Competente* alla Valutazione d’Impatto Ambientale, la quale potrà disporre lo svolgimento di un’**“inchiesta pubblica”** (art.24, co.6) per esaminare non solo lo studio proposto dal Committente, ma anche i pareri forniti dalle Pubbliche Amministrazioni e le osservazioni del pubblico<sup>153</sup>, “*senza che ciò comporti interruzioni o sospensioni dei termini dell’istruttoria*”.

### 3.3 ...ed in quella francese in tema di *Dèbat Public*.

Un’altra disciplina sulla quale si è dispiegata la filosofia contenuta nella Convenzione di Aarhus è quella del *Dèbat Public* francese, istituito nel 1995 dalla *Loi Barnier*, che, a sua volta, era intervenuta per rimediare alle

---

“Commissione per la Valutazione d’Impatto Ambientale”, di un atto conclusivo, sulla base del quale l’Autorità competente a pronunciare il Giudizio di Compatibilità Ambientale (il Ministero dell’Ambiente, ma possono intervenire anche la Regione interessata ed il Ministero per i Beni e le Attività Culturali) prenderà la propria decisione ed emanerà il *provvedimento conclusivo della procedura di VIA*, che potrà essere un giudizio *positivo, negativo o interlocutorio negativo*, in caso di documentazione incompleta e da integrare).

In tale ultima fase, dovrà, inoltre, essere adempiuto il dovere di procedere all’*informazione del pubblico* in merito al *contenuto della decisione*, alle *condizioni imposte alla decisione*, ai *motivi che la sostengono* e alle *misure utili per prevenire gli effetti negativi di particolare gravità*.

<sup>153</sup> I Giudizi di Compatibilità Ambientale e i provvedimenti d’approvazione dei Piani/Programmi sottoposti a VAS, nonché gli esiti delle Procedure di VIA devono essere comunicati ai soggetti del procedimento, con particolare attenzione da rivolgere alle informazioni messe a disposizione del pubblico, che dovranno comprendere: “il tenore della decisione e le condizioni che l’accompagnano; i motivi e le considerazioni principali su cui la decisione si fonda, tenuto conto delle istanze e dei pareri del pubblico; le informazioni relative al processi di partecipazione del pubblico”.

inefficienze<sup>154</sup> della *Loi 83-630*, la c.d. *Loi Bouchardeau* “relativa alla democratizzazione dell’inchiesta pubblica e alla tutela dell’ambiente”, concentrandosi, in particolar modo, su quelle riguardanti la tempistica relativa all’intervento di questa nel procedimento. Con tale finalità venne, quindi, emanata la Circolare Bianco n.11/1992, “relativa all’accompagnamento dei grandi progetti d’intervento sulle infrastrutture nazionali, con la quale si propose di definire le condizioni<sup>155</sup> per avviare un *passaggio preliminare* all’inchiesta pubblica, almeno sui grandi progetti d’intervento sulle infrastrutture nazionali: il *Dibattito Pubblico*.”

Si aprì, così, un processo di riforma, che vide, come passaggio successivo, l’emanazione della *Loi 95-101*<sup>156</sup>, la quale, riprendendo le proposte avanzate dalla Circolare Bianco, istituì il *Débat Public* per i *grandi*

---

<sup>154</sup> Le critiche alla *Loi Bouchardeau*, che estendeva l’inchiesta pubblica anche alla tutela ambientale, riguardavano, primariamente, la “tardività” dell’intervento dell’Inchiesta Pubblica, da essa previsto quando, ormai, il progetto di un’opera si trovava in uno stato avanzato e, secondariamente, la scarsità dei poteri riservati ai partecipanti al procedimento, determinando uno sbilanciamento nella procedura.

<sup>155</sup> La Circolare precisava che il *Débat Public* avrebbe dovuto tenersi “esclusivamente” con riferimento ai grandi progetti infrastrutturali, relativi alle reti ferroviarie, stradali o fluviali esistenti, per i quali non fosse stata avviata una “dichiarazione di pubblica utilità”, allo scopo di discutere, in via preliminare all’inchiesta pubblica, gli aspetti d’interesse economico, sociale ed ambientale connessi al progetto, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti politici, gli amministratori, le varie associazioni e gli attori economici. Per garantire la trasparenza del Dibattito, la Circolare aveva previsto la creazione di una “*Commission de Suivi*”, un comitato di sorveglianza, che, *in qualità di soggetto terzo*, avrebbe potuto garantire la qualità e la pertinenza delle informazioni portate a conoscenza del pubblico e l’esistenza di un dibattito aperto e pluralista.

<sup>156</sup> La *Loi Barnier 95-101*, come ripresa dall’articolo L110-1 del Code de l’Environnement, si ispirava a 4 principi fondamentali, quali: il *principio di precauzione*; il *principio dell’azione preventiva e correttiva*; il *principio del “chi inquina paga”*; il *principio di partecipazione*. Quest’ultima venne disciplinata dal Titolo I della legge, il quale, al Capitolo 1, art.2 (poi abrogato dall’ordinanza n.2000-91, che diede origine al Codice dell’Ambiente), prevedeva la costituzione della CNDP, composta, pariteticamente, da parlamentari, eletti locali, membri del Conseil d’Etat (o di altre giurisdizioni amministrative e civili) e da rappresentanti di associazioni di tutela dell’ambiente, accreditate a livello nazionale, da rappresentanti di associazioni di tutela dei consumatori ed altri soggetti qualificati; tale CNDP, per ciascun progetto, avrebbe, da lì in poi, provveduto a costituire una “commissione particolare”, presieduta da uno dei suoi membri, per organizzare lo specifico Dibattito Pubblico, al termine del quale il Presidente della Commissione avrebbe avuto il compito di redigere un Bilancio, da pubblicare insieme al Verbale dei Lavori.

*progetti d'interventi infrastrutturali* e stabili che tale forma di consultazione avrebbe dovuto precedere la procedura d'Inchiesta Pubblica: il legislatore, inoltre, si occupò di creare una Commissione ad hoc, la “*Commission Nationale du Débat Public*”, che, su incarico del Parlamento, avrebbe assunto il compito di procedere all'organizzazione dell'intera procedura<sup>157</sup>, definendo modalità e regole comuni per avviare procedure partecipative che coinvolgessero la popolazione già nella fase della progettazione o della riqualificazione delle grandi infrastrutture.

Proprio sulla CNDP intervenne, successivamente, la Loi 2002-276<sup>158</sup>, relativa a la “*Démocratie de Proximité*”, trasformandola, col successivo decreto attuativo 2002-1275, in un’“*autorité administrative indépendante*”, con vasti poteri di iniziativa e di controllo, nonché piena garanzia d'indipendenza, allo scopo di garantire un corretto svolgimento del dibattito pubblico; questo intervento modificativo prese origine da quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus, che, sebbene successiva alla Loi Barnier, estese la portata delle disposizioni sulla Partecipazione del Pubblico in essa contenute, e successivamente confluite nel Code de l'Environnement (ex ordinanza 2002-914), modificandone la disciplina per assicurarne la conformità a determinati impegni<sup>159</sup> previsti dalla Convenzione di Aarhus e

---

<sup>157</sup> La CNDP ha il compito di valutare se un progetto richieda o meno un Dibattito Pubblico: nel primo caso, essa dovrà decidere se procedere essa stessa alla sua organizzazione (e, in tal caso, essa opera come *Commission Particuliers du Débat Public*) oppure se ricorrere ad un “*Maitre d'Ouvrage*” (privato committente o ente pubblico), seguendo apposite modalità da essa definite; nel secondo caso, essa sancirà che il progetto può procedere nel suo nuovo iter fino all'inchiesta pubblica e alla decisione finale del committente. Essa, inoltre, dovrà controllare il processo di elaborazione dei progetti infrastrutturali, determinandone, tra l'altro, il calendario di svolgimento del procedimento, facendo attenzione che vengano riportati i principi d'informazione e di partecipazione del pubblico ai progetti infrastrutturali, se hanno una forte valenza socio-economica e un rilevante impatto sull'ambiente e sull'assetto del territorio.

<sup>158</sup> La Loi 2002-276 ha esteso le prerogative della CNDP, prevedendo, in primo luogo, che questa possa organizzare *Débat Public* anche su “opzioni generali in materia ambientale o di assetto del territorio, oppure su un problema di portata generale, purché ciò avvenga su richiesta del governo, e, in secondo, che essa possa prendere l'iniziativa di formulare pareri o raccomandazioni d'ordine metodologico per incentivare la partecipazione del pubblico all'elaborazione di progetti infrastrutturali.

<sup>159</sup> L'art.6 della Convenzione di Aarhus impone allo Stato di “fornire scadenze ragionevoli che che diano tempo sufficiente per informare il pubblico”...e, a

sottoscritti dalla Francia: in ossequio a tali impegni il legislatore francese del 2002 dedicò, infatti, un apposito Titolo, il IV°, alla “Partecipazione del Pubblico alla elaborazione dei grandi progetti”, procedendo, con l’art.134, alla modifica dell’intero Capitolo I del Codice Ambientale<sup>160</sup>.

A seguito di questi interventi, la procedura del Débat Public è, oggi, regolata dagli articoli LL121 e seguenti del Code de l’Environnement, in base ai quali la responsabilità di garantire il rispetto della partecipazione pubblica al processo di elaborazione dei progetti di sviluppo è attribuita alla Commissione Nazionale del Dibattito Pubblico<sup>161</sup>, la cui attivazione diventa obbligatoria al superamento delle soglie stabilite dal Decreto Attuativo 2002-1275.<sup>162</sup> Tra i compiti della CNDP è indicato anche quello di valutare se un’opera debba essere sottoposta o meno ad un Dibattito Pubblico; infatti, col Débat Public, da avviarsi nella *fase iniziale del procedimento*, si può giungere a valutare la stessa *opportunità* dell’opera, ricomprendendo, quindi, anche la possibilità di scegliere la c.d. *opzione zero*. La scelta della Commissione è di carattere *discrezionale*; tuttavia il Legislatore ha fissato dei *Principi Generali*

---

quest’ultimo, di prepararsi e partecipare in maniera efficace alle attività durante tutto il procedimento in materia ambientale (Art.6, co. 3) e di “assicurare” che “la partecipazione pubblica prende vita dall’avvio della procedura, vale a dire quando tutte le opzioni e le soluzioni sono ancora possibili (Art. 6, co.4); infine l’art.6, co.8 impone che “i risultati della procedura di partecipazione del pubblico siano debitamente prese in considerazione”.

<sup>160</sup> Relativo alla “Partecipazione del Pubblico nell’elaborazione di progetti di sviluppo infrastrutturale che hanno un significativo impatto sull’ambiente e sull’assetto del territorio” e al Dibattito Pubblico

<sup>161</sup> L’art. L121-3 prevede che la CNDP sia composta da 21 membri, in carica per 5 anni o per la durata del loro mandato, suddivisi in: 1 Direttivo Permanente, formato da un presidente e due vice-presidenti nominati dal Presidente della Repubblica; 1 deputato, nominato dal Presidente dell’Assemblea Nazionale; 1 senatore, nominato dal Presidente del Senato; 6 membri eletti a livello locale dalle Regioni, dai Dipartimenti e dai Comuni; 4 Alti Magistrati; 2 rappresentanti della Associazioni Ambientaliste; 2 rappresentanti dei Consumatori e degli Utenti e, infine, 2 personalità qualificate, di cui una che abbia esercitato funzioni in Commissioni d’Inchiesta. Gli Ultimi 6 membri sono nominati dal Primo Ministro attraverso Decreto.

<sup>162</sup> Tale decreto stabilì diverse soglie legate ad un Criterio fondato sul Costo e sulla Tipologia dell’Opera in progetto, prevedendo che la seduta della CNDP fosse da considerare obbligatoria (*saisine obligatoire*) qualora il costo stimato avesse superato i 150 e i 300 milioni di euro, a seconda delle categoria d’intervento. Al di sotto delle soglie indicate, era riservata al *committente* la *facoltà* di richiedere la seduta della Commissione (*saisine facultative*)

per orientarne la decisione, come l'*interesse nazionale* e l'*incidenza territoriale* del progetto, la *portata dei problemi socio-economici* da esso sollevati ed il suo *impatto sull'ambiente e sul territorio*, allo scopo di garantire che la Commissione tenga in considerazione tutti gli interessi coinvolti, per contenere i conflitti e coinvolgere la cittadinanza nel processo che porterà alla decisione finale.

Con l'istituto del Débat Public, perciò, il legislatore francese mira alla *corretta informazione della popolazione*, attraverso la diffusione di *tutta* la documentazione acquisita, così da consentire, ad esempio, l'elaborazione di domande pertinenti da parte dei cittadini, messi in condizione di esprimere le proprie perplessità, osservazioni, critiche e di proporre i propri suggerimenti, con la finalità di poter assistere il Committente dell'opera nella Decisione, che rimarrà, comunque, di sua esclusiva spettanza: il Débat Public, infatti, non trasferisce la titolarità della decisione in capo ad un soggetto diverso da quello già "onerato" prima del suo avvio, bensì costituisce una *modalità per partecipare all'elaborazione di una decisione*, che, passando attraverso una *procedura* ben regolata nei modi e nei tempi<sup>163</sup>, si spera possa diventare

---

<sup>163</sup> Qualora la CNDP, sulla base del Dossier presentato dal Maitre d'Ouvrage o dal responsabile pubblico del progetto, reputi necessario procedere con un Débat public, essa potrà, alternativamente, o *organizzare direttamente il dibattito*, delegandone l'istruttoria ad una "*Commission Particulière du Débat Public*" (CPDP), composta da un numero compreso tra i 3 e i 7 membri, nominati dalla CNDP, oppure *rimetterla alla società concessionaria e proponente il progetto*, o all'*ente pubblico responsabile dell'opera*, limitandosi a definire le modalità d'organizzazione e di svolgimento del Dibattito Pubblico.

Entro 6 mesi dal "nulla osta" da parte della Commissione, il committente (o il maitre d'ouvrage) ha il compito di preparare tutta la documentazione necessaria a chiarire ogni aspetto del progetto proposto: l'onere, quindi, grava sul committente, ossia sul soggetto maggiormente interessato alla realizzazione dell'opera; dopo questa fase di raccolta, al termine della quale il committente ha l'obbligo di dichiarare d'aver acquisito ogni elemento tecnico relativo al progetto, e ritenuto utile a fornire chiarimenti alle eventuali richieste dei cittadini, la CNDP stila un *Calendario d'incontri* (art. L121-11), della durata massima di 4 mesi (prorogabili di altri 2, su decisione motivata della Commissione Nazionale), fissandone le modalità di svolgimento e partecipando in prima persona all'organizzazione e all'"animazione" delle riunioni, per garantire una partecipazione, quanto più possibile, consapevole da parte del pubblico; una volta conclusasi la *fase della discussione*, entro 2 mesi (art. L121-11, co.3), il Presidente della CNDP rende noto alla popolazione il *Resoconto del Dibattito* ed il *Bilancio Finale*; la particolarità del primo è quella di non contenere alcun parere della CNDP, in conformità all'ufficio di "organo di garanzia" da essa ricoperto.

Entro i 3 mesi dalla Pubblicazione del Resoconto e del Bilancio, il Committente (oppure il maitre d'ouvrage) renderà pubblica la propria *Decisione*

quanto più ponderata e condivisa. Il *focus* di questa procedura è, quindi, incentrato<sup>164</sup> sull'*Informazione*, cioè sulla necessità che gli amministratori provvedano alla diffusione delle notizie inerenti al dibattito, per permettere che chiunque sia interessato possa parteciparvi in maniera consapevole e produttiva. La *fase dell'informazione* si articola in una serie di step, che si sostanziano nella *Comunicazione dell'Avvio del Dibattito Pubblico*, grazie alla quale tutti quelli che ne hanno interesse, se raggiunti dalla notizia, possono decidere di partecipare, e nella *Realizzazione di una compiuta e trasparente Informazione dei Contenuti del Progetto*, attraverso un apposito *Dossier*<sup>165</sup>, finalizzata a permettere ai partecipanti di formare la propria idea e proporre delle modifiche al progetto originario. L'attività d'informazione non si conclude con la presentazione del suddetto dossier, bensì prosegue per tutto il corso del Dibattito, con la diffusione di, eventuali, nuovi documenti attraverso i diversi canali di distribuzione e comunicazione, come la tradizionale carta stampata o siti web creati ad hoc, e per mano di *tutte le parti interessate*, essendo previsto che anche i *soggetti istituzionali*, partecipanti al dibattito, abbiano facoltà di procedere a proprie *pubblicazioni*, alternative a quelle del committente, allo scopo di divulgare il proprio punto di vista e predisporre una sorta di "contraddittorio" con il committente stesso, in una prospettiva di valorizzazione e tutela dei soggetti più deboli: quest'ultima facoltà evidenzia il carattere neutrale della CNDP, ad ulteriore garanzia della credibilità di quest'istituto agli occhi dei cittadini, i quali, a loro volta, sono chiamati ad essere *attori consapevoli e protagonisti* nel processo pluralista d'informazione, attraverso la continua proposizione di domande, pareri e contributi durante le riunioni.

---

*motivata*, dichiarando se intende mantenere il progetto come proposto in origine, oppure modificarlo o abbandonarlo del tutto, specificando, nei primi due casi, le *modalità di realizzazione*, in una Relazione da inviare alla Commissione Nazionale.

<sup>164</sup> Connaturato al Diritto ad un'Informazione completa, effettiva e pluralista, durante il Dibattito Pubblico, è il *Diritto alla Partecipazione* che può e deve essere garantito attraverso le modalità più svariate, anche se la preferenza viene accordata alle *pubbliche riunioni*, anche per maggior trasparenza.

<sup>165</sup> I partecipanti potranno basarsi anche sull'apposito *dossier*, da elaborarsi sia *in forma integrale*, e descrivente il progetto, le sue modalità di realizzazione, le eventuali criticità e relative soluzioni, sia *in forma sintetica*, da distribuire ad ogni nucleo familiare nella zona coinvolta dal progetto.



La complessità dei progetti proposti, che possono toccare interessi molteplici e diffusi tra loro, può essere fonte di controversie sugli aspetti più diversi del progetto: sulle c.d. *Questioni Preliminari*, ad esempio, sarà la CNDP ad intervenire, sempre in qualità di organo di garanzia *super partes* e portatrice di un interesse pubblico, disponendo, stavolta a proprie spese (art.L121-9-III)<sup>166</sup>, che un pool di esperti proceda ad apposita *Perizia*, da svolgersi entro un arco di tempo limitato, funzionale a colmare eventuali lacune presenti nel dossier e a chiarire dubbi e perplessità relativi ad aspetti specifici della proposta di progetto da portare in discussione; con riferimento, invece, alla *decisione finale*, assunta al termine del Dibattito Pubblico e divenuta definitiva, l'art. L121-14 del Codice Ambientale stabilisce che “nessuna irregolarità riguardante le disposizioni del presente capo può essere invocata allorché l'atto con cui la CNDP ha rinunciato ad organizzare un Dibattito Pubblico oppure l'atto menzionato dall'art. L121-13<sup>167</sup> sia diventato definitivo”, stabilendo, quindi, un vero e proprio “*limite al controllo giurisdizionale*” della procedura, potendo esser sottoposta al vaglio dei giudici esclusivamente la decisione relativa all'opportunità se procedere o meno all'apertura del *Débat Public*. Come fatto notare da Cassese<sup>168</sup>, siamo di fronte ad un orientamento consolidato del modello francese, definito della “separazione dei compiti da amministrazione e giudice” (da contrapporre al tipo “funzionalista” statunitense, a quello della “fairness” di stampo britannico, all'approccio dell’“ampliamento”, tipico dell'Unione Europea, e a quello della “consultazione informale”), che vede “il legislatore e...il giudice

---

<sup>166</sup> La disponibilità della CNDP a coprire i costi delle perizie rese da consulenti esterni non è da considerarsi questione di secondo piano, specialmente in un procedimento in cui l'aspetto economico riveste un ruolo rilevante in sede di proposizione ed avvio della procedura: il legame del *Débat Public* con i *Grandi Progetti*, la rilevanza economica dei quali supera le soglie dettate, con decreto, dal Conseil d'Etat, è dovuta agli alti costi che una simile procedura comporta, al punto che il legislatore francese ha previsto che la Commissione Nazionale, su apposita richiesta, debba affiancare e consigliare i committenti e/o le autorità competenti su ogni questione attinente alla concertazione con il pubblico, in modo da riuscire a contenere i costi.

<sup>167</sup> La decisione del committente/*maitre d'ouvrage* presa entro 3 mesi dalla conclusione del *Débat Public*.

<sup>168</sup> S.CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche-Saggio di Diritto Comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.13, 2007, pp.7-8

isolare l'amministrazione, per impedire che il privato, una volta fatta sentire la propria voce in una procedura imparziale, riapra lo stesso ordine di questioni dinanzi al giudice amministrativo": lo stesso Cassese, dopo aver sottolineato che la *ratio* di questa disposizione, consistente nell'impedire che l'azione dei giudici possa turbare oltremisura lo svolgimento dell'attività amministrativa, trae origine dalla prevalenza che la tradizione costituzionale francese accorda all'Esecutivo, ha criticato tale scelta, rimarcando come l'essenza di un puntuale, e maggiormente esteso, controllo da parte del giudice porta a ritenere che l'*effettività della Partecipazione* rischi di esser messa in secondo piano, a favore di una sua destinazione a *strumento di legittimazione di decisioni prese dall'Amministrazione*.

Nonostante tali osservazioni critiche appaiano fondate, e non banalizzino le tesi di chi teme che una positivizzazione dei fenomeni partecipativi possa portare alla, paradossale, conseguenza di silenziare il dissenso verso l'azione amministrativa, la disciplina del *Débat Public* è stata presa come riferimento dal legislatore italiano, sia nazionale che regionale, soprattutto per la capacità di bilanciare l'istituzionalizzazione di una forma di Democrazia Partecipativa e la permanenza della titolarità della decisione finale sul soggetto, pubblico o privato, proponente. Come vedremo nel capitolo successivo, l'ispirazione è stata tradotta in realtà dal legislatore della Regione Toscana, mentre i vari tentativi di riforma a livello nazionale non hanno superato indenni il rapido avvicinarsi dei governi, specialmente nell'ultimo quinquennio.

### **CAPITOLO III**

#### **LA TRADUZIONE DEL PRINCIPIO PARTECIPATIVO NELLA NORMATIVA NAZIONALE E IN QUELLA REGIONALE TOSCANA**

##### **1. Il Principio Partecipativo nella legislazione nazionale.**

L'atteggiamento nei confronti della possibilità e dell'opportunità di procedere alla predisposizione di una disciplina normativa degli istituti di Democrazia Partecipativa è stato caratterizzato da un andamento ondivago: se, infatti, risultava evidente la necessità di un intervento legislativo, che rendesse effettive le varie pratiche partecipative e delineasse dei principi uniformi, è innegabile che, per molti dei principali fruitori di tali pratiche, il rischio di un irrigidimento delle procedure rappresentasse un ostacolo di non poco conto, quando, in realtà, procedere ad una "concretizzazione normativa" delle prassi di Democrazia Partecipativa avrebbe dovuto costituire, come ben sottolineato da A.Valastro, un passaggio fondamentale per giungere a soluzioni che potessero essere considerate realmente attuative del Principio di Partecipazione.

Di fronte alla, evidente, importanza di questo passaggio, rispettoso di quell'"effettività" che caratterizza la Partecipazione richiesta dal comma 2 dell'art.3 Cost, ci si deve chiedere se la Costituzione abbia inteso sancire, in capo al legislatore nazionale, un vero e proprio *dovere di procedere alla regolamentazione* degli istituti di Democrazia Partecipativa oppure se, in realtà, essa si limiti ad autorizzare, e a caldeggiare, un'azione positiva, in tale direzione, da parte delle istituzioni<sup>169</sup>, *senza alcuna velleità prescrittiva*.

Sulla questione, mi sento di condividere la posizione di coloro che<sup>170</sup> sostengono la valorizzazione della "normatività" del Principio Partecipativo,

<sup>169</sup> Su tale punto, la migliore dottrina si è trovata in disaccordo: da un lato, U.ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della Democrazia Partecipativa in Italia: alcuni orientamenti* in *Democrazia e Diritto*, n.3/2006, sottolineando il carattere auto-applicativo del Principio Costituzionale di Partecipazione, si mostra restio ad accettare l'obbligatorietà di una puntuale disciplina normativa, considerando, da un parte, sufficiente tale caratteristica a permetterne l'applicazione, anche in assenza di leggi che vincolino le istituzioni, e, dall'altra, ritenendo preferibile mantenere una "saggia mescolanza tra regole formali....e informalità e mutevolezza", senza rischiare un irrigidimento controproducente; dall'altro lato, A.VALASTRO, *La democrazia partecipativa come metodo di governo, diritti, responsabilità, garanzie* in G.ARENA (a cura di) *Per governare insieme: il Federalismo come metodo. Verso nuove forme di democrazia*, CEDAM, 2011, ribadendo il rilievo, dato dal legislatore costituzionale, all'aggettivo "effettiva", sposa la tesi della necessità di una disciplina positiva che sancisca regole e garanzie, anche in considerazione dei rischi legati alla pluralità e alla mutevolezza delle prassi partecipative.

<sup>170</sup> M.CIANCAGLINI, *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in U.ALLEGRETTI (a cura di) *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*,

attraverso la redazione di regole e norme che stabiliscano principi, procedure, garanzie, sostegni ed incentivi volti ad “istituzionalizzare la Democrazia Partecipativa” come “metodo strutturale” ai processi decisionali, e garantiscano una soglia minima sotto la quale non sia lecito scendere; in questa prospettiva, quindi, è naturale prevedere che il legislatore intervenga per disciplinare e garantire le condizioni materiali per rendere effettiva la partecipazione ed assicurarne i livelli minimi di fruizione su tutto il territorio nazionale. Una *giustificazione costituzionale* a quest’interpretazione è stata rintracciata<sup>171</sup> sia nei principi di buon andamento ed imparzialità<sup>172</sup>, *ex art. 97 Cost.*, sia *nella lettera m) del comma 2 dell’art.117*, che, nell’inserire la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”<sup>173</sup> concernenti i diritti

---

Firenze University Press, Firenze, 2010.

<sup>171</sup> M.CIANCAGLINI, *Dall’incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in *ibidem*, consultabile anche su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n.10/2010

<sup>172</sup> M.CIANCAGLINI sostiene correttamente che “l’istruttoria delle principali scelte pubbliche” trovi un profondo giovamento dal “coinvolgimento di saperi differenti e dall’emersione di fatti ed osservazioni ulteriori rispetto a quelli recati dai titolari d’interessi qualificati”, reso possibile dal corretto utilizzo degli strumenti di Democrazia Partecipativa; un’istruttoria più completa, quindi, permetterebbe all’amministrazione di giungere a decisioni più razionali, più rispettose dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione. Per tale ragione, l’autore sostiene la necessità di “replicare quel modello di implementazione reciproca, circolare, bidirezionale, tra dato costituzionale e dato legislativo” attuato con riferimento alla *partecipazione procedimentale*, *ex l.n.241/90*, caratterizzato da una flessibilità tale da consentire di raggiungere un grado di “penetrazione normativa maggiore”, senza, tuttavia, rimanere invischiato in regolazioni normative eccessivamente dettagliate e vincolanti. Verrebbe, in definitiva, consentita, a livello statale, una regolamentazione generale degli ambiti di applicazione e dei principi dei processi partecipativi, lasciando autonomia all’ambito regionale e locale con riferimento alla regolazione di dettaglio ed applicativa, in relazione alle specifiche necessità legate alle problematiche specifiche del territorio.

<sup>173</sup> Sulla natura dei diritti partecipativi come necessitanti “prestazioni pubbliche”, CIANCAGLINI rammenta che la giurisprudenza costituzionale, in particolar modo con la sentenza n.399/2006, considerato in diritto, punto n.2.1, ha confermato che “l’accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost; di conseguenza, attestata la vicinanza strutturale e funzionale tra il *diritto di accesso agli atti* e *quello partecipativo in senso ampio*”, è possibile riconoscere agli istituti di democrazia partecipativa la natura di *prestazione*, da tutelare con legge statale *ex art. 117, co.2, lett m della Costituzione*.

civili e sociali” tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, imporrebbe al legislatore statale l’obbligo di individuare gli interventi pubblici necessari ad un’uniforme attuazione della Partecipazione, basandosi sul carattere *strumentale* dei *Nuovi Diritti di Partecipazione*, ricavabile dal loro collegamento con l’art.3, co.2 Cost., e sulla considerazione che i “livelli minimi” che lo Stato deve perseguire, rappresentano delle “garanzie” per l’effettiva realizzazione di tali diritti; la realtà, tuttavia, ci restituisce un quadro normativo che vede il sostanziale immobilismo del legislatore nazionale<sup>174</sup>, a fronte, invece, di una maggiore intraprendenza dei legislatori regionali, sia con gli *statuti regionali*<sup>175</sup> che con la *normativa di dettaglio*.

La ragione di questa maggiore reattività del livello regionale risiede, con ogni probabilità, nel ruolo strategico da questo assunto, anche per via dello stretto contatto con le esperienze partecipative nate in ambito locale, mentre non si rintracciano ragioni che possano giustificare l’inerzia del livello statale: paradigmatiche di tale immobilismo sono le vicende che hanno riguardato la regolamentazione nazionale della Partecipazione e del Dibattito Pubblico, che, diversamente da quanto accaduto in Francia con la *loi Barnier*, non sono ancora stati affrontati, con egual convinzione, dal nostro Legislatore, come possiamo intuire dagli esiti dei vari tentativi effettuati in materia<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Sul punto, l’ultimo tentativo di riforma, avanzato con la c.d. “**Bozza Lupi**” del **2014**, è naufragato col cambio di governo, anche se alcune soluzioni proposte, come la *riassegnazione alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione sui Principi quadro in materia di Governo del Territorio*, sono state riprese dal successivo tentativo di riforma del testo costituzionale.

<sup>175</sup> In attuazione di quanto stabilito dall’art.4, co.2 della Legge n.131/2003, “Legge La Loggia”, che ha introdotto la Partecipazione come contenuto obbligatorio degli Statuti Regionali: “2. Lo statuto...stabilisce ...le forme di partecipazione popolare”.

<sup>176</sup> Si vedano: il DDL n.115/06 nella XV Legislatura; il DDL n.2037 del 24/02/10, che prevedeva norme per la “Consultazione e la Partecipazione Democratica in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche”; il “**DDL Infrastrutture**” del **2012**, “Norme e deleghe in materia di infrastrutture, trasporti e territorio”, approvato il 30/10/2012 dal Consiglio dei Ministri del Governo Monti, modificativo del Codice Appalti; la Proposta di Legge del 01/08/2012, avanzata da Federico Testa, avente ad oggetto la “Disciplina del dibattito pubblico sulle decisioni concernenti la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche di rilevanza strategica nazionale”; la Proposta di Legge del 14/05/2013 dell’on. Realacci, “Norme per la Consultazione e la Partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche”. Ad un’analisi più

La disciplina nazionale dei Procedimenti di Pianificazione del Territorio, che fa riferimento alla **Legge Fondamentale dell'Urbanistica n.1150/42**, vede, infatti, ancora oggi, un consistente “deficit partecipativo”: tale legge, infatti, nonostante i tentativi di revisione susseguitsi negli anni<sup>177</sup>,

---

approfondita, il testo del **DDL del 30/10/2012**, che prevedeva l'istituto della “*Consultazione Pubblica*”, appariva più orientato alla promozione dell'accettazione sociale dell'opera da realizzare che a garantire un effettivo diritto di partecipazione dei cittadini alla definizione delle politiche di localizzazione e realizzazione delle cd. “*opere strategiche per il sistema Paese*”: è possibile ricavare tale sensazione dalla serie di condizioni che, di fatto, avrebbero reso poco agevole l'attivazione di consultazione pubblica da parte dei cittadini (una di queste era, infatti, la richiesta di 50.000 firme dei residenti nei comuni interessati) e lo stesso svolgimento della procedura, essendo previsto un termine massimo di 120 giorni, insufficiente a fronte della complessità delle problematiche che i progetti si sarebbero trovati ad affrontare; la scelta, infine, di affidare l'iter ad un “Provveditore interregionale per le opere pubbliche competente per territorio” in coordinamento con il Prefetto titolare della Prefettura della Provincia capoluogo della Regione interessata, non forniva idonee garanzie d'indipendenza del soggetto chiamato a dirigere la procedura, diversamente da quanto previsto dalla legislazione francese, rivelando il ritmo “cadenzato” che il Governo Monti intendeva imprimere alla realizzazione delle c.d. *grandi opere infrastrutturali*, nonostante il riconoscimento del fallimento cui si era giunti ignorando la necessità di prevedere adeguati strumenti di partecipazione della cittadinanza alle decisioni sulla realizzazione delle opere infrastrutturali.

Di altro indirizzo era, invece, l'idea di partecipazione prevista dalla **Proposta di Legge** presentata dall'**on. Realacci** nel **maggio 2013**, che faceva diretto riferimento alla *best practice* del Débat Public francese come “base di partenza per l'elaborazione di un modello di dibattito pubblico italiano”: diversamente dal DDL Infrastrutture, infatti, la proposta di Realacci conteneva l'istituzione di un *Osservatorio nazionale per il Dibattito Pubblico*, mutuando dalla Commission nationale du débat public la necessità ch'esso fosse dotato delle caratteristiche d'indipendenza ed imparzialità, segnando una precisa volontà nell'equilibrare l'esigenza di rendere accettabile alla popolazione la realizzazione degli interventi pubblici individuati con deliberazione del Presidente del Consiglio dei Ministri con la improrogabile necessità di realizzare un'effettiva partecipazione dei cittadini al procedimento.

<sup>177</sup> Nel **2008** venne presentata la **Proposta di Legge n.438**, “*Principi Fondamentali per il governo del territorio*”, avanzata dall'on. Lupi, la quale, riprendendo quanto previsto dal testo del **DDL n.3519/2005**, conteneva uno specifico articolo, il **n.5**, denominato “Sussidiarietà, cooperazione e partecipazione”, in cui si affermava che “Le funzioni amministrative sono esercitate in maniera semplificata, prioritariamente mediante l'adozione di *atti negoziali* in luogo di atti autoritativi, e attraverso forme di coordinamento tra i soggetti pubblici.....e i cittadini, ai quali deve essere riconosciuto comunque il *diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti*”; nell'**art.8**, dedicato alla “Predisposizione e approvazione del piano urbanistico”, si affermava, al **co.2**, la necessità che venissero “assicurate adeguate forme di pubblicità e di partecipazione dei cittadini”, nonché che venissero garantiti l'effettivo “esame delle osservazioni dei soggetti intervenuti e l'obbligo di motivazione in merito all'accoglimento o al rigetto delle stesse”; il **comma 7** del

si è mostrata, sin dal principio, poco incline ad accogliere le aspirazioni partecipative dei cittadini, come è ricavabile dalla mancanza di ogni coinvolgimento della cittadinanza nella formazione dei Piani Territoriali di Coordinamento (ex artt.5-6, la c.d. Pianificazione d'Area Vasta) e dalla concessione, ex comma 1, art.9, di un mero “*Diritto di Visione*” in capo ad ogni cittadino, nella fase di Pubblicazione del Progetto di Piano Regolatore Generale Comunale, elaborato dai progettisti e adottato dall'amministrazione comunale con deliberazione consiliare (artt.7 e 8); a riprova di tale ritrosia, possiamo evidenziare come la Legge Urbanistica del 1942, almeno inizialmente, avesse disposto un “*Diritto di Voce*” esclusivamente in capo alle associazioni sindacali, agli enti pubblici e alle altre associazioni ed istituzioni interessate, limitando a tali soggetti, *portatori di interessi diffusi*, la facoltà di presentare *osservazioni* (art.9, co. 2); soltanto con riferimento al Piano Particolareggiato era stata concessa ai cittadini la possibilità di partecipare al procedimento, sia attraverso *osservazioni* sia mediante *opposizioni* di natura difensiva, ma esclusivamente in qualità di proprietari degli immobili coinvolti dalle decisioni dell'amministrazione.

Solo in seguito, con la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n.2495 del 7 luglio 1954, recante istruzioni ministeriali ai comuni per procedere alla formazione dei Piani Regolatori Generali e Particolari, venne concessa voce ai privati cittadini: la circolare ministeriale del 1954 fornì,

---

medesimo articolo, prevedeva, in caso di accordi tra soggetti privati e gli enti competenti alla pianificazione urbanistica, che venissero avvertiti tutti i soggetti interessati all'intervento e che venisse permesso loro di partecipare alla “formazione degli atti di pianificazione anche attraverso procedure di confronto concorrenziale”.

Nel luglio del 2014, l'allora Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti presentò una **bozza di disegno di legge**, denominato “*Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana*”, che avrebbe dovuto “tracciare, dopo oltre 70 anni, un disegno nuovo di *governance* delle trasformazioni e degli usi del territorio”. Ad una prima lettura del testo, appare significativo come la *bozza non abbia considerato la Partecipazione dei privati cittadini ai procedimenti di pianificazione tra i principi fondamentali* in materia di governo del territorio (ex titolo I della suddetta bozza), prevedendo, al comma 4 dell'art.1, un “*diritto di iniziativa e di partecipazione*” in capo ai soli proprietari d'immobili, al fine di garantire il valore della loro proprietà. I vaghi riferimenti alla partecipazione dei privati, contenuti in quest'articolo, contrastavano, tra l'altro, con la pubblicizzata intenzione di sottoporre a *consultazione pubblica online*, sul sito del ministero, *il suddetto disegno di legge*, per raccogliere proposte e spunti critici ancor prima della definizione del testo e l'inizio dell'iter d'approvazione.

infatti, un' *interpretazione estensiva dell'art.9*, permettendo anche ai *soggetti privati* di presentare, entro 30 giorni dalla sua adozione, *osservazioni al progetto di P.R.G.*, le quali, a differenza delle opposizioni previste dalla legge del 1942 per il solo Piano Particolareggiato, avrebbero dovuto essere interpretate come espressioni della *natura "collaborativa"*, e non difensiva, dell'intervento dei cittadini. Pur in assenza di una modifica operata con fonte di pari rango, quindi, la legge fondamentale dell'urbanistica aprì il procedimento di formazione dei piani alla partecipazione diretta dei privati, senza la rappresentazione e mediazione di associazioni sindacali e istituzioni simili, precedentemente necessaria; ma tale apporto, che, come ho appena scritto, avrebbe dovuto sostanziarsi in interventi di natura collaborativa, o, al limite, di controllo sulla discrezionalità della Pubblica Amministrazione, finì, sovente, col costituire espressione di precise esigenze difensive degli interessi di coloro che le presentavano, con non secondari problemi per l'efficienza dell'azione della PA, che, come vedremo in seguito, non mancarono d'influenzare il legislatore nazionale<sup>178</sup>.

Per porre un freno a questa tendenza, la Corte Costituzionale, con *Sentenza n.23 del 20 marzo 1978*, ribadì la *natura collaborativa* di tali osservazioni, rimarcando l'irricevibilità di quelle volte a difendere interessi privati, in luogo di suggerire modifiche utili, principalmente, alla collettività, citando come argomento l'esistenza di un superiore "pubblico interesse"; tale sentenza, tuttavia, fece sorgere due ulteriori questioni problematiche: in primo luogo, confermando la collocazione di tali "apporti collaborativi" in una fase successiva all'adozione del Piano, e non, quindi, nella sua fase di elaborazione, aveva inibito l'esplicarsi di una vera e propria funzione partecipativa alla formazione di questo, lasciando spazio, piuttosto, all'apporto di correttivi meramente parziali (quando fedeli alla natura collaborativa richiesta) o alla reiterazione di "osservazioni difensive", nonché alla presentazione di interventi che, pur rispettosi della succitata logica collaborativa, avrebbero potuto comportare, qualora condivisi dall'amministrazione o dalla Regione<sup>179</sup>, una totale progettazione ex novo

---

<sup>178</sup> Nell'evoluzione della Legge n.241/1990 sul procedimento amministrativo.

<sup>179</sup> Con il **D.P.R. del 15 GENNAIO 1972 n.8** si procedette all'istituzione delle Regioni, con conseguente assegnazione ad esse della quasi totalità delle funzioni



dello stesso P.R.G.; in secondo luogo, affermando l'*insussistenza di un obbligo di specifica e puntuale motivazione* per il rigetto di quelle osservazioni non sottese ad un interesse pubblico aveva contribuito ad alimentare la sensazione di un'amministrazione ancora lontana dal cittadino.

Questa sensazione di *alterità* tra il Pubblico e i privati sembrava non venir mitigata neppure dalla successiva *legge n.241/1990*, denominata "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", che, eppure, ha segnato un punto di svolta nel rapporto tra cittadini e la pubblica amministrazione, da autoritativo a paritario-collaborativo: nel disciplinare, infatti, al Capo III, la "*partecipazione del privato al procedimento amministrativo*" <sup>180</sup>, il

---

e dei poteri in materia di urbanistica: facendo particolare riferimento al procedimento di formazione ed approvazione del P.R.G., ciò comportò, per il Comune, l'obbligo di trasmettere alla Regione il Piano Regolatore adottato, accompagnato dalle osservazioni ricevute dai soggetti interessati e dalle controdeduzioni opposte dall'ente locale, di modo che questa, a seguito di una valutazione che avrebbe preso in considerazione anche la dialettica tra i suddetti soggetti, potesse procedere alla sua approvazione oppure rinviarlo al Comune per modifiche, integrazioni o rielaborazioni, che avrebbero dovuto essere adottate entro 1 giorni dalla restituzione.

<sup>180</sup> Il testo del Capo III della Legge n.241 del 1990 (artt.7-13) prescrive un *dovere di informazione* in capo all'amministrazione, la quale, ove non lo impediscano particolari esigenze di celerità, dovrà dare notizia dell'avvio del procedimento attraverso una *comunicazione personale*, in caso di soggetti individuati (i destinatari diretti degli effetti prodotti; coloro chiamati a parteciparvi per previsione di legge; coloro ai quali l'atto potrebbe recare pregiudizio), oppure, in caso di soggetti indeterminati, attraverso *forme di pubblicità*, di volta in volta, individuate come idonee dall'amministrazione stessa; tale comunicazione, che dovrà contenere l'indicazione dell'*amministrazione competente*, l'*oggetto del procedimento promosso*, nonché l'*ufficio in cui si può prendere visione degli atti*, è volta a permettere ai soggetti citati in precedenza e ai portatori di interessi pubblici o privati, nonché di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, di visionare gli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti, che l'*amministrazione ha obbligo di valutare*, ove siano pertinenti. In accoglimento delle osservazioni e delle proposte presentate, l'amministrazione procedente può concludere, nel perseguimento del pubblico interesse, *accordi con gli interessati* per "determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale" o di quello, eventualmente, sostitutivo. La Legge n.241, per favorire la positiva conclusione di tali accordi, prevede che il *responsabile del procedimento* determini un *calendario di incontri* tra destinatario del provvedimento e i controinteressati, al fine di stipulare un accordo scritto sostitutivo del provvedimento, il quale è, comunque, sottoposto ai medesimi controlli dell'atto sostituito. Resta salva la possibilità, per l'Amministrazione, di recedere unilateralmente dai suddetti accordi, qualora sopraggiungano motivi di pubblico interesse, salvo l'obbligo di liquidare un indennizzo per gli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

legislatore, sebbene nella fase di elaborazione della legge fossero state proposte interessanti soluzioni di segno opposto<sup>181</sup>, aveva esplicitamente sancito, all'art.13, co.1, che le aperture previste dalle disposizioni del suddetto capo non avrebbero trovato applicazione nei confronti dell'*attività di pianificazione e di programmazione*; così sancendo, la legge del 1990 sembrava, *prima facie*, privare i cittadini delle opportune facoltà partecipative proprio nei riguardi di quei procedimenti caratterizzati da un'alta discrezionalità da parte dell'amministrazione; senonché, a conclusione del succitato comma, il legislatore, attraverso il rinvio alle "*particolari norme che ne regolano la formazione*", suggeriva che la disciplina delle modalità di partecipazione, nei suddetti procedimenti, avrebbe dovuto trovare specifica formulazione nella *legislazione di settore*, lasciando intendere, con tale precisazione, la necessità che tale aspetto venisse, comunque, sottoposto a puntuale regolamentazione normativa, non essendo tollerabile, come confermato dalla giurisprudenza<sup>182</sup>, la

---

<sup>181</sup> La *Commissione Nigro*, infatti, si era spinta in una direzione decisamente innovativa, con la previsione di una "*istruttoria pubblica*" nei cosiddetti *procedimenti di massa*, compresi quelli urbanistici, ma, nel febbraio del 1987, il Consiglio di Stato, in funzione consultiva, ridimensionò pesantemente la portata di tale previsione, cosicché gli standard minimi di partecipazione, previsti dal testo definitivo dalla **Legge n.241/90**, si applicano ai procedimenti amministrativi in generale, ma non ai procedimenti di massa, tra i quali quelli di *pianificazione e programmazione*, che, privati dell'apposito strumentario previsto dal progetto originario della Commissione, si ritrovano con uno standard partecipativo inferiore.

<sup>182</sup> La I<sup>a</sup> sezione del Consiglio di Stato, con il Parere n.48 del 5 febbraio del 1992, rispondendo alla questione su quale normativa avrebbe dovuto essere applicata ai dipendenti pubblici, in caso di "inosservanza dell'ordine di precettazione di uno sciopero", specificò che "*la legge n. 241 non delinea un autonomo procedimento amministrativo cui possa farsi ricorso sic et simpliciter per la emanazione di un provvedimento, ma costituisce piuttosto una sorta di soglia minima cui deve uniformarsi la disciplina dei procedimenti dettata dalla normativa di settore*"; sulla stessa lunghezza d'onda, la I<sup>a</sup> sezione del T.A.R. Campania-Napoli, con sentenza n. 13485 del 13 settembre 2005, precisava che la ratio dell'art.13, co.1 della legge n.241/90 risiedeva "*nell'esigenza di evitare una duplicazione delle forme di partecipazione, ma non certo di eliminarla radicalmente, con l'effetto – evidentemente distorsivo del parametro costituzionale di buon andamento dell'Amministrazione – di impedire addirittura ogni acquisizione e valutazione dei vari interessi privati coinvolti dall'esercizio del pubblico potere di pianificazione territoriale. Di tal che, laddove, come nel caso in esame, l'apporto informativo e collaborativo degli amministrati risulti concretamente assicurato in forza di particolari norme di pubblicità e di partecipazione espressamente previste dalla disciplina speciale di settore, deve escludersi l'applicazione della normativa generale.*"

predisposizione di una disciplina deteriore rispetto a quella prevista dalla legge n.241, se non, addirittura, una sua totale assenza. A tale regolamentazione settoriale provvidero, nel decennio successivo, i vari legislatori regionali, i quali, in ossequio a quanto dettato dell'art.1 del D.P.R. n.8 del 1972, e con la riforma costituzionale del Titolo V, parte II della Costituzione, all'orizzonte, iniziarono a dar vita ai propri strumenti urbanistici, disciplinando, al loro interno, la partecipazione agli atti di pianificazione e programmazione; tra le Regioni che, all'interno delle loro leggi in materia di pianificazione urbanistica e governo del territorio, prevedero una disciplina della partecipazione che, in osservanza del brocardo latino secondo cui "lex specialis derogat lege generale", ignorava, di fatto, tale limite, la Liguria<sup>183</sup> e la Toscana<sup>184</sup> parevano essersi poste come particolarmente innovative.

<sup>183</sup>

La [Legge Urbanistica Regionale Ligure n.36 del 1997](#), ad esempio, nel *Procedimento di Formazione del Piano Urbanistico Comunale*, prevedeva non solo l'obbligo per il Comune di *depositare il Progetto Preliminare* adottato presso la segreteria comunale, per un periodo di 90 giorni, così da permettere la visione e la, eventuale, presentazione di *osservazioni "collaborative"* da parte di chiunque (art.38 co.2, lett.d), ma anche il dovere di indire, col medesimo fine del deposito di cui sopra, una o più *Udienze Pubbliche* (art.38, co.2, lett.e), anche in sedi decentrate, entro i primi quindici giorni successivi, allo scopo di rendere partecipi e consapevoli il più ampio numero di cittadini; nella successiva fase di *approvazione del Progetto Definitivo* (art.40), inoltre, il Comune, dopo aver elaborato un documento contenente le proprie determinazioni in merito ai pareri e alle osservazioni ricevute e aver provveduto ad adottare il *Progetto Definitivo* (entro 90 giorni dall'acquisizione dei pareri e delle osservazioni ricevuti nella fase del Progetto Preliminare), lo avrebbe depositato presso la segreteria comunale, alla libera visione del pubblico, per 45 giorni, entro i quali chiunque avrebbe potuto far pervenire *osservazioni* al Comune, facendo, tuttavia, *esclusivamente* riferimento a quei suoi aspetti che avrebbero costituito "sviluppo e completamento del progetto preliminare". La definitiva approvazione del Progetto Urbanistico Comunale si considerava realizzata attraverso la deliberazione con la quale il Consiglio Comunale, senza alcun obbligo di motivazione in caso di mancato accoglimento, decideva sulle osservazioni presentate, precisando che "*le modifiche apportate al PUC in conseguenza del loro accoglimento non avrebbero comportato la necessità di procedere alla ripubblicazione degli atti*". Un altro elemento della legge urbanistica ligure, caratterizzato da una rilevante potenzialità innovativa era dato dalla "*descrizione fondativa*", prevista all'art.17, co.3, lett.a) come documento ricompreso all'interno del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (insieme alla Struttura del Piano e al Documento degli Obbiettivi) e all'art.24, co.1, lett.a) all'interno del Progetto Preliminare del Piano Urbanistico Comunale, la quale, "attraverso analisi conoscitive e sintesi interpretative di pertinente livello", avrebbe potuto fornire un quadro completo, esaustivo, multilaterale ed imparziale della situazione del territorio, evidenziandone limiti e potenzialità; tuttavia, l'assenza di ogni riferimento alla partecipazione, nel momento della formazione della descrizione fondativa, ne ha, purtroppo, vanificato non solo la portata

innovativa, ma anche la reale efficacia come elemento deputato a fornire all'amministrazione una reale e completa rappresentazione del territorio, risolvendosi, invece, come mero documento cartaceo esponente la visione parziale delle istituzioni, chiusa agli apporti collaborativi dei cittadini e fondata, esclusivamente, su analisi conoscitive e tematiche di parte e su elementi conoscitivi desunti dagli altri atti di programmazione e pianificazione settoriale; il momento partecipativo, quindi, era relegato al successivo realizzarsi dell'istituto delle "osservazioni collaborative", citato in precedenza, con evidenti ripercussioni sulla profondità e qualità degli apporti conoscitivi, presentabili dagli amministratori e accettabili dagli amministratori, nonché sulla loro pervasività ed efficacia nel lasciare un contributo effettivo nella programmazione territoriale, poiché, in osservanza di questo schema, la partecipazione dei privati si realizza a piano già adottato, quando le decisioni prese dall'amministrazione sono quasi del tutto cristallizzate nella sua versione semi-definitiva.

184

La Legge regionale Toscana n.5/1995 conteneva diversi articoli in cui esprimeva la sua apertura alla partecipazione dei privati, considerata, sin dall'art.1, come mezzo per garantire lo *sviluppo sostenibile* nel territorio toscano: l'art.19, del Capo II (Compiti delle Province) del Titolo II (Soggetti e funzioni), ad esempio, prevede che, con l'atto con cui si dava avviso, tramite pubblicazione su Burt, della convocazione della Conferenza di Programmazione, si procedesse all'individuazione del Garante dell'Informazione, all'interno della struttura dell'ente o nell'ambito dell'Ufficio Relazioni con il pubblico, il quale avrebbe avuto non solo il compito di "*assicurare a chiunque la conoscenza tempestiva delle scelte dell'amministrazione e di adottare le forme più idonee per favorire la partecipazione dei cittadini*", singoli o associati, ma anche di *raccogliere e trasmettere* immediatamente agli organi competenti le *osservazioni e i pareri* raccolti da allegare al *preliminare di Piano Territoriale di Coordinamento*"; in tale fase, i cittadini sono stati informati, ma non hanno ancora avuto modo di partecipare al procedimento; solo nei trenta giorni successivi alla scadenza del deposito del Piano Territoriale di Coordinamento adottato dalla Provincia, i cittadini interessati ("*ogni altro soggetto interessato*") avrebbero potuto avanzare, "*al solo fine della migliore redazione dell'atto*", osservazioni, nei confronti delle quali sorgeva, in capo all'Amministrazione, un obbligo di *espressa motivazione* del mancato accoglimento. Al Capo III (artt. 23-35-bis: Compiti dei Comuni), invece, il Piano Regolatore Generale veniva ripartito in Piano Strutturale, Regolamento Urbanistico e Programma Integrato d'Intervento. Il Piano Strutturale era chiamato a definire le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale, derivanti dal PTC provinciale, *integrandole* con gli "indirizzi di sviluppo", "espressi dalla comunità locale" attraverso la presentazione di *osservazioni* al Progetto di P.S. *adottato e depositato* presso la Casa Comunale: queste sarebbero state avanzate, entro 30 giorni dal termine del detto deposito e "senza vincoli finalistici", dai privati cittadini ed in base ad esse il Comune, entro i 90 giorni successivi dal termine del deposito, avrebbe dovuto pronunciarsi nuovamente sul progetto provvisorio, per confermarlo o per modificarlo. Lo stesso "*iter partecipativo*" era previsto per la Formazione del Regolamento Urbanistico (art.28, co.6), del Programma Integrato d'Intervento (art.30, co.4-6) e dei Piani Attuativi (art.31, co.4) con la differenza, contenuta al comma 7 dell'art.30, che la deliberazione di approvazione del Consiglio Comunale avrebbe dovuto contenere un'espressa motivazione delle determinazioni assunte e contrarie alle osservazioni avanzate dai cittadini nella fase precedente. L'istituto delle *osservazioni* era previsto anche nel procedimento di formazione degli Accordi di Pianificazione, ai commi 8, 9, 10 dell'art.36, che prevedevano la facoltà, per *tutti gli interessati*, di prendere visione dell'accordo e di presentare osservazioni, durante i 30 giorni successivi ai 30 giorni di deposito.

Un tentativo in direzione del riconoscimento del superamento del limite imposto dall'art.13 era stato avanzato, nel **2008**, da parte della **Proposta di Legge n.1794**, presentata su iniziativa del deputato Mantini, la quale, sostenendo l'irragionevolezza di *“lasciare alla scoordinata proliferazione di modelli regionali l'intero onere della riforma”*, si proponeva, ex art.117 della Costituzione, di *“offrire un quadro aggiornato e moderno di «principi» legislativi, abrogando la legislazione previgente, proprio per favorire l'esercizio consapevole delle prerogative regionali”*, anche alla luce del mantenimento della materia *“governo del territorio”* nell'ambito della legislazione concorrente e delle problematiche legate a tale decisione. Con specifico riferimento alla tematica della partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche, appariva chiara l'intenzione di *andare oltre il limitato istituto delle “osservazioni successive”*, attraverso il riconoscimento del fondamentale principio partecipativo al procedimento di pianificazione, col recepimento di istituti, a tal fine, previsti dalla legislazione locale e regionale e col riconoscimento legislativo, a livello nazionale, del definitivo superamento del divieto di partecipazione ex art.13 della legge n.241/90: per tali ragioni, all' articolo 7, co. 4, si prescriveva al *Responsabile del Procedimento*, ex art.4 della legge suddetta (n.241), di *curare la pubblicità, l'accesso agli atti e ai documenti*, nonché la *partecipazione dei cittadini*, delle associazioni di tutela degli interessi diffusi e delle associazioni, economiche e sociali, *ai procedimenti di formazione e di approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica*; per il medesimo ordine di motivi, al comma 2, si stabiliva che, nella formazione di strumenti che avrebbero potuto incidere su situazioni giuridiche soggettive, *veniva garantita la partecipazione dei soggetti interessati attraverso “la più ampia pubblicità degli atti e dei documenti comunque concernenti la pianificazione, assicurando il tempestivo e adeguato esame delle osservazioni dei soggetti intervenuti e l'indicazione delle motivazioni in merito all'accoglimento o meno delle stesse”*, mentre il comma 3, con riferimento alla localizzazione delle opere e delle infrastrutture di rilevante impatto ambientale e sociale, sanciva la necessità di procedere con preventive “udienze pubbliche con la partecipazione dei cittadini e delle associazioni territorialmente radicate”; il comma 5, infine, riprendendo quanto previsto

dalla legge regionale Toscana (*infra*), sanciva un “*obbligo di esplicita e adeguata motivazione delle scelte, con particolare riferimento alle osservazioni o alle proposte presentate nell’ambito del procedimento e ai principi di cui al presente capo*”.

Nell’attuale legislatura (la diciassettesima), la necessità di procedere ad una *regolamentazione positiva*, di *stampo nazionale*, degli *istituti di partecipazione* e, nello specifico, del Dibattito Pubblico è stata affrontata con due **disegni di legge**, il **n.1678**<sup>185</sup> ed il **n.1845**<sup>186</sup>: il primo, d’iniziativa governativa ed avente ad oggetto l’attuazione delle direttive UE numero 23, 24 e 25 del 26 febbraio 2014, in materia di *appalti pubblici*, ha affrontato la questione come un aspetto secondario<sup>187</sup> nella più ampia opera di riforma del

---

<sup>185</sup> "Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"

<sup>186</sup> **DDL n.1845 del 26 marzo 2015**, avente ad oggetto “Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche”

<sup>187</sup> Ne è, almeno parziale, riprova il fatto che il Dibattito Pubblico, presentato come una delle principali novità del futuro *Codice Appalti*, non fosse menzionato nel testo del disegno di legge presentato al Senato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, nel novembre del 2014; il Dibattito Pubblico trova, altresì, la propria collocazione nel testo proposto dalla Commissione, all’art.1, co.1, lett.fff, in cui si fa esplicito riferimento dal *débat public* francese come modello da seguire, in caso di grandi progetti infrastrutturali, a rilevante impatto ambientale o sull’assetto del territorio, allo scopo di coinvolgere le comunità locali dei territori interessati; la bozza provvisoria approvata dal Senato il 18 giugno 2015 ha confermato, stavolta all’art.1, co.1, lett.ggg la necessità di forme di dibattito pubblico con le comunità locali, eliminando, tuttavia, ogni riferimento alla legislazione francese e precisando l’intenzione di prevedere, al contempo, una *procedura di acquisizione di consensi tecnici e amministrativi necessari per realizzare un’opera che sia semplice, vincolante e non modificabile nel tempo* (emendamento proposto dal senatore PD Margiotto e approvato dal Senato), lasciando intravedere una precisa chiave di lettura dell’istituto da parte della maggioranza. Il testo del Disegno di Legge è stato sottoposto all’esame della Camera dei Deputati che lo ha modificato ed approvato il 17 novembre del 2015: con riferimento al Dibattito Pubblico, il nuovo testo prevede non solo la “*introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali*”, ma anche la “*pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica*”, valorizzando, inoltre, il ruolo delle osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica, che “*entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo*”.

Codice degli Appalti Pubblici, mentre il secondo, ad iniziativa parlamentare<sup>188</sup>, si è assunto l'onere di prevedere una normativa specifica, di carattere nazionale, sul Dibattito Pubblico e sulla partecipazione dei privati ai processi di localizzazione e realizzazione di infrastrutture ed opere pubbliche<sup>189</sup>.

Quest'ultimo disegno di legge (il **n.1845**), come è possibile dedurre dalle parole degli stessi proponenti<sup>190</sup>, si propone di rispettare i principi

---

<sup>188</sup> Ad opera del Senatore PD Stefano Esposito

<sup>189</sup> Sulla scorta di quanto sembra emergere dalla sentenza della Corte Costituzionale n.285/2013, che, come affermano i proponenti del **DDL n.1845 del 2015**, “sembra favorire una disciplina statale delle forme di partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di infrastrutture ed opere pubbliche”, e *in coerenza con la proposta di riforma costituzionale del Titolo V, parte II* della Costituzione, avanzata con il DDL d’iniziativa governativa n.1429, che prevede, tra le varie novità, la soppressione della competenza concorrente, la riscrittura del riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni e l’introduzione, col comma 3 dell’art.117, della “clausola di supremazia”, secondo la quale la legge statale, quando richiesto dalla “tutela giuridica o economica della Repubblica” ovvero dalla “tutela dell’interesse nazionale”, può intervenire anche in materie di competenza regionale.

<sup>190</sup> Con riferimento alla Convenzione di Aarhus, i proponenti sottolineano che il *confronto* tra le diverse posizioni, attraverso il modello di Dibattito Pubblico da essi proposto, sarà “organizzato e svolto in conformità alla logica che permea la Convenzione di Aarhus.....,quindi ai principi secondo i quali, fra l’altro: i) la partecipazione del pubblico alle decisioni in materia ambientale è preferibile che avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un’influenza effettiva; ii) occorre che i potenziali richiedenti siano incoraggiati anche ad avviare discussioni e a fornire informazioni sugli obiettivi della richiesta prima di presentare la domanda di autorizzazione; iii) le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico di presentare preferibilmente per iscritto eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell’attività proposta; iv) al momento dell’adozione della decisione finale, si deve tener adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico”; con riferimento, invece, alla legislazione della regione Toscana in materia di partecipazione, i proponenti evidenziano che le radici del disegno di legge affondano nelle due leggi regionali toscane, con particolare riferimento all’obbligatorietà del dibattito pubblico, prevista sia dalla legge francese che dalla n.46 del 2013: “In funzione di ciò, il presente disegno di legge, ispirandosi a modelli già attuati da oltre dieci anni in Europa (Francia, anzitutto, ma anche Regno Unito) e tenendo conto anche della legislazione regionale nell’ambito del nostro Paese (Emilia--Romagna e Toscana), tende ad introdurre nell’ordinamento italiano lo strumento del *débat public*.” e “Per questo, il presente disegno di legge, sulla scorta dell’esperienza francese, rende obbligatorio indire un dibattito pubblico solo per le grandi opere... così come per quegli interventi che... comportano egualmente un forte impatto sociale, economico o ambientale... Del resto, in questa stessa direzione si muove anche la legislazione regionale più recente (è il caso della Toscana, legge regionale n. 46 del 2013).” come è possibile leggere a pag.6 del Fascicolo Iter del

sanciti dalla Convenzione di Aarhus e attinge pienamente a quanto previsto, con riferimento al Dibattito Pubblico, dalle leggi regionali toscane n. 69/2007 e n. 46/2013, coerentemente con quel *percorso bifasico* auspicato da Marco Ciancaglini<sup>191</sup>, secondo il quale “a una prima fase di *sperimentazione-incentivazione*”, che prenderebbe piede nel livello locale e regionale, dovrebbe far seguito “una seconda, eventuale, di *consolidamento legislativo* da parte di livelli di governo superiore”, che “non mirerebbe...ad un’imposizione coatta” delle forme di democrazia partecipativa, bensì ricercerebbe “la stabilizzazione, l’affinamento e la condivisione delle esperienze raggiunte”, attraverso, almeno inizialmente, la previsione di una “normazione cornice”, suscettibile di divenire, gradualmente, più dettagliata con l’effettivo realizzarsi del consolidamento; il testo del DDL n.1845, anche da questo punto di vista, pare seguire la strada tracciata, come vedremo, dalla legge regionale toscana, proponendosi di raggiungere un punto di giusto equilibrio tra la necessità di stabilizzare le procedure e le condizioni, da una parte, e l’esigenza di non giungere ad un’istituzionalizzazione troppo rigida delle pratiche partecipative, dall’altra.

## **2. Il Principio partecipativo nella Legislazione Regionale Toscana.**

Prima di venir disciplinata con appositi interventi legislativi<sup>192</sup>, la materia della Partecipazione ha trovato regolazione sia nello *Statuto Regionale*, rinnovato nel 2005, sia nelle *Leggi Regionali in materia di governo del territorio*<sup>193</sup>. Per chiarezza espositiva, procederò ad analizzare, in

---

DDL S.1845, consultabile sul sito del Senato italiano, all’indirizzo <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/45443.pdf>

<sup>191</sup> M.CIANCAGLINI “*Dall’incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della Democrazia Partecipativa*”, in ibidem

<sup>192</sup> Le leggi regionali toscane n.69/2007 e n.46/2013.

<sup>193</sup> La Legge regionale 3 gennaio 2005, n.1, abrogata e sostituita dalla Legge regionale 10 novembre 2014, n.65, entrambe denominate “Norme per il governo del territorio”.



primo luogo, come il legislatore toscano abbia tradotto il Principio di Partecipazione nell'evoluzione statutaria, facendo particolare riferimento a quanto disposto riguardo all'integrazione tra il *sistema rappresentativo* e la *democrazia partecipativa* lungo le fasi del processo decisionale; successivamente, mi concentrerò sulla tematica della Partecipazione lungo l'evoluzione della legislazione regionale in tema di governo del territorio, per giungere, infine, ad affrontare la genesi e l'evoluzione delle due leggi regionali in materia di Partecipazione, emanate dal legislatore toscano in attuazione dell'art.72 dello Statuto del 2005, cercando di evidenziarne le connessioni, i legami e le sovrapposizioni con le soluzioni tracciate dalle leggi regionali in materia d'urbanistica.

## **2.1. La Partecipazione nell'evoluzione dello Statuto della Regione Toscana.**

La tematica della Partecipazione ha trovato una propria declinazione sin dallo **Statuto** deliberato nel novembre del **1970**, sebbene il titolo ad essa dedicato, il VII, rivelasse l'indole piuttosto "conservativa" del legislatore regionale all'atto della redazione ed emanazione del testo fondamentale: il testo che vide la luce il 26 novembre del 1970, infatti, oltre a riproporre, quasi pedissequamente, quanto previsto dall'art.3 della Costituzione<sup>194</sup>, si pose come mera realizzazione del "contenuto necessario"<sup>195</sup> prescritto

---

<sup>194</sup> L'art.3 del I° Statuto Toscano, denominato *Principi Generali*, recita al primo comma "La Regione Toscana fonda la propria azione sui principi di libertà, di giustizia, di eguaglianza indicati dalla Costituzione e concorre a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che ne limitano l'attuazione", mentre, al secondo", afferma che la Regione "Opera al fine di realizzare il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica, sociale e culturale del Paese". È evidente che l'articolo dello statuto si pone quasi come una parafrasi della disposizione costituzionale.

<sup>195</sup> La distinzione tra contenuto "necessario" ed "eventuale" è fatta risalire alla Sentenza Corte Costituzionale n.40/1972: il contenuto "necessario" ricomprende quegli oggetti che devono *necessariamente* trovare la propria disciplina nello Statuto, mentre quello "eventuale", che ingloba anche le c.d. "dichiarazioni di principio", rileva solo in via residuale.

dall'art.123 Cost, con profonda delusione di coloro che, in sede di discussione ed elaborazione delle due bozze preparatorie, si erano fatti promotori di un concetto di partecipazione decisamente più ampio ed allargato<sup>196</sup>; la ragione di tale “prudenza” risiedeva, con ogni probabilità, nel timore che, nonostante la parziale abrogazione della legge “Scelba” n.62/1953<sup>197</sup>, lo Statuto potesse venire sottoposto a tediosi rallentamenti da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, se non a feroci censure di costituzionalità; per questo motivo, il tema della partecipazione, che pure aveva trovato il suo spazio nel dibattito dottrinale e politico nazionale, venne essenzialmente incentrato, nel testo finale, sulla disciplina degli istituti di Democrazia Diretta (Iniziativa Legislativa e Referendum) previsti dalla succitata disposizione costituzionale, con soltanto le previsioni sulle *Consultazioni*, ex art.73, e sul *Dovere d'informazione*, ex art.72, a suggerire la possibilità di un futuro sviluppo normativo nella direzione di quella “concezione estensiva” del principio di partecipazione, dapprima, auspicata e, successivamente, raggiunta con lo Statuto del 2005.

Il **Titolo VII dello Statuto del 1970**, opportunamente denominato “Partecipazione, Iniziativa e Referendum”, si apriva con quella che avrebbe dovuto rappresentare la disposizione dichiarativa dell'apertura dell'attività regionale alla partecipazione, ma che, in realtà, conteneva la riaffermazione della preferenza accordata dal legislatore regionale ai partiti politici, come

---

<sup>196</sup> L'art. 2, co.3, Titolo V° della Seconda Bozza di Statuto, ad esempio, prevedeva che, nella fase di elaborazione ed attuazione delle attività della Regione, quest'ultima promuovesse la più ampia partecipazione della popolazione, avvalendosi, in tale finalità, della collaborazione non solo di organismi istituzionali ma anche di “organismi democratici” non ricompresi in tale categoria, con la conseguenza di scatenare prese di posizione contrarie, basate sulla considerazione della difficoltà di dimostrare la rappresentatività di organismi che non godevano di apposita garanzia legislativa. A.PISANESCHI, E.BINDI, *La nascita dello statuto della Regione Toscana*, in P.L.BALLINI, M.DEGL'INNOCENTI, M.ROSSI (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, 2005, Giunti Editore, Firenze, p.332

<sup>197</sup> Questa legge, ritenuta, successivamente, lesiva dell'autonomia statutaria regionale, venne parzialmente abrogata e modificata dalla legge costituzionale n.1084/1970, eccezione fatta, in materia di statuti regionali, per l'art. 6, il quale, tuttavia, non avrebbe più richiesto, quale condizione per l'approvazione parlamentare degli Statuti Regionali. l'assenza “di disposizioni contrarie alle leggi o ai principi generali dell'ordinamento dello Stato”, ma, più semplicemente, l’“armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica”.

“attori principali” nella determinazione della politica regionale, con il secondario apporto degli enti locali e del mondo sindacale, cooperativo ed associazionistico, in qualità di “centri essenziali di partecipazione” per i cittadini; quest’ultimi, quindi, secondo le previsioni dello statuto, avrebbero dovuto *concorrere* alla determinazione della politica regionale quasi esclusivamente *in via mediata* (salvo i casi di Iniziativa Popolare, Petizione e di Referendum).

A costituire premessa fondamentale ad una, seppur mediata, effettiva e consapevole partecipazione, il successivo **art.72** sanciva un *Dovere d’Informazione* in capo alla Regionale, la quale avrebbe dovuto provvedere, a mezzo di legge regionale, alla scelta delle forme più opportune, assicurando, inoltre, l’accesso ai dati raccolti e detenuti dall’amministrazione regionale, con gli unici limiti del “rispetto dei diritti costituzionali dei cittadini e della riservatezza necessaria al buon andamento dell’amministrazione regionale”.

Il terzo articolo contenuto nel titolo riservato alla Partecipazione (**art.73**) è il più interessante per scorgere la futura evoluzione intrapresa dalla partecipazione nella Regione Toscana, lungo l’arco di tempo che l’avrebbe condotta alla seconda tornata statutaria: sebbene, infatti, la lettera dell’articolo in questione non facesse alcuna menzione dei “cittadini”, limitando la *Consultazione* da parte della Regione ai soli Comuni, Province, Enti Comprensoriali, su questioni di loro specifico interesse (con l’aggiunta degli Enti Delegati sui problemi attinenti all’attività regionale), l’**art.35** del successivo *Regolamento del Consiglio Regionale Toscano*, emanato nel marzo del 1973, nel disciplinare le *funzioni delle commissioni*, estese alle “comunità di cittadini e di residenti” la possibilità di essere sottoposte a *Consultazioni*, specificando, al 2° comma, che la finalità delle suddette era quella di “promuovere la partecipazione dei cittadini per acquisire informazioni, documenti e ..... lo scambio di chiarimenti ed osservazioni” *in fase di istruttoria ed elaborazione dell’atto*. Nonostante la scarsa fortuna dello strumento delle *Consultazioni*<sup>198</sup>, l’apertura operata dal Regolamento

---

<sup>198</sup> Come riportato da M.PICCHI, *La partecipazione all’attività legislativa e amministrativa della Regione Toscana*, in P.BAGNOLI, M.CARLI, A.PIZZORUSSO (a cura di), *Il Tempo della Regione – La Toscana. Un primo bilancio dopo quarant’anni*, vol. II, Giunti editore, Firenze 2012, p.115, ss, consultabile anche su <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=19817>, nonostante l’apertura ai contributi provenienti

del Consiglio Regionale risulta, comunque, utile ad individuare l'embrione di quella "concezione estesa" e "circolare" che caratterizzerà la Partecipazione contenuta nello statuto del 2005 e sviluppata coi successivi interventi legislativi regionali, anche sotto le già ricordate influenze derivanti dal contesto normativo internazionale ed europeo.

Questo cambiamento di prospettiva venne raccolto, nel **2004-2005**, dal legislatore regionale, che, in sede di elaborazione e redazione del nuovo Statuto, si propose di imprimere una forte accelerata all'affermazione della Partecipazione; nonostante le nobili intenzioni, tuttavia, non è possibile ignorare che le medesime preoccupazioni che avevano attanagliato le regioni nella prima tornata statutaria si ripresentarono in occasione della seconda stagione, annacquando, se non vanificando del tutto, le aspirazioni "rivoluzionarie" della dottrina, che, eppure, con particolare riferimento alla Regione Toscana, parevano aver attecchito nella Proposta di Statuto discussa sul finire del secolo scorso<sup>199</sup>: l'appena pubblicato Statuto, infatti, venne repentinamente impugnato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>200</sup> e

---

dall'intera comunità dei cittadini e la progressiva diminuzione delle formalità, le Consultazioni da parte del Consiglio non sono riuscite a completare la loro affermazione, sia per il sopraggiungere della preferenza ad un dialogo più diretto con l'Esecutivo regionale, che relegò le consultazioni con l'assemblea regionale ad un ruolo residuale, cui si rivolsero, soprattutto, le categorie più deboli, sia per la preferenza da parte della società civile ad utilizzare i consueti canali rappresentati dai partiti politici e dai sindacati.

<sup>199</sup> La Proposta di Statuto, deliberata nel novembre del 1997 dal Consiglio Regionale Toscano e arrivata in Commissione Affari Costituzionali nel marzo del 1998, senza trovare approvazione in legge, presentava una maggiore attenzione verso la Partecipazione rispetto allo Statuto, allora, vigente: il Titolo ad essa riservato, pur mantenendo la medesima denominazione, rappresentava un vero e proprio *renversement* nei confronti della disciplina precedente, grazie al riconoscimento dell'*immediata* (nel senso di *non mediata*) *partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica regionale*, con il supporto delle organizzazioni politiche, economiche e sociali relegato, in tale proposta, ad un ruolo secondario, ben differente dall'affermazione, contenuta nello Statuto del 1971, dei partiti politici come "strumenti fondamentali per la determinazione della politica regionale".

<sup>200</sup> La Presidenza del Consiglio dei Ministri, infatti, sollevò diverse questioni di legittimità costituzionale, lamentando, con particolare riferimento all'aspetto che ci interessa, la violazione dell'art.48 e dell'artt.117, co.2, lett. f) e p) della Costituzione, da parte dell'art.3, co.6 dello Statuto Toscano, il quale, promuovendo l'estensione del diritto di voto agli immigrati, avrebbe intaccato il principio costituzionale che riserva ai cittadini l'elettorato attivo e le attribuzioni esclusive dello Stato in materia elettorale, nazionale e locale

sottoposto al giudizio della Corte Costituzionale, la quale, con **sentenza n.372/2004**, pur riconoscendogli piena legittimità, dichiarando inammissibili e non fondate le accuse di illegittimità costituzionale avanzate dal Governo, fornì, tuttavia, un'*interpretazione restrittiva* del suo ambito applicativo, affermando l'*efficacia giuridica* delle sole disposizioni rientranti all'interno del c.d. "contenuto necessario", ex art.123 Cost., e riconducendo, viceversa, il suo "contenuto eventuale"<sup>201</sup> nella categoria "*dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale*"; in particolare, la circostanza che la Corte, nell'accogliere la tesi difensiva della Regione Toscana, che qualificava le norme oggetto delle prime quattro questioni come "meramente «programmatiche»"<sup>202</sup>, avesse sancito la natura "culturale" e "politica"<sup>203</sup> di "enunciazioni statutarie" di tal fatta, come, ad esempio, quelle rinvenibili "nei diversi commi – tra cui in particolare quelli censurati - degli artt.3 e 4", non mancò di scatenare discussioni e pareri dottrinali contrastanti<sup>204</sup> con tale interpretazione; indipendentemente dal fatto

---

<sup>201</sup> Riconosciuto esistente dalla Corte Costituzionale con la Sentenza n.40/1972

<sup>202</sup> Non assimilabili, tuttavia, alle *norme programmatiche della Costituzione*, che, oltre a rivestire una funzione, appunto, programmatica verso la legislazione futura, sono investite anche di compiti di integrazione ed interpretazione nei confronti delle norme vigenti.

<sup>203</sup> La motivazione di tale scelta è da rintracciarsi, secondo la Corte, nella natura di "fonti a competenza riservata e specializzata" assunta dagli Statuti Regionali, come conseguenza della cancellazione, ad opera della riforma del 1999, della garanzia costituita dall'*approvazione parlamentare* dei loro contenuti: se, infatti, nel periodo di vigenza del precedente art.123 Cost., tale approvazione aveva consentito agli Statuti di assumere una valenza ultraregionale, la sua cancellazione dall'art.123 Cost. ha comportato la "*denormativizzazione*" di tutte le disposizioni statutarie non ricomprese all'interno del *contenuto necessario*, come tutela dal rischio di possibili conflitti con le disposizioni e lo spirito della Costituzione.

<sup>204</sup> F.PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in "Le Regioni" 1-2/2005, pp.37-40, riteneva, ad esempio, che "affermare...che possono esistere disposizioni che ancorché contenute in un atto-fonte non hanno alcuna efficacia giuridica" potesse "porre in crisi...la stessa certezza del diritto fondata sulla presunzione *iuris et de iure* dell'efficacia vincolante delle disposizioni contenute nelle fonti normative"; della stessa opinione era S.BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in "Le Regioni" 1-2/2005, pp.11-14, che, nel sottolineare come, con tale presa di posizione, la Corte Costituzionale avesse contraddetto il "precetto ermeneutico che consiglia di trarre da ogni atto-fonte tutti i possibili significati normativi", per "attribuire...all'autonomia regionale un contenuto...

che, nella stessa decisione, la Consulta, nel pronunciarsi sull'art.75, co.4 dello Statuto, avesse confermato la presenza della "materia referendaria" all'interno dei citati contenuti obbligatori dello stesso ed evidenziato la libertà di ogni Regione di "prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali", restava, infatti, il sospetto che le disposizioni aventi ad oggetto il "metodo partecipativo", previste dai commi 3 e 4 del succitato articolo 3, fossero state "travolte dalla piena" e "spogliate" di ogni portata normativa e prescrittiva; tuttavia, vari elementi rintracciabili all'interno dello stesso Statuto parrebbero suggerire, se non una vera e propria "normatività", una qualche *valenza giuridica* del succitato *metodo partecipativo*, come, ad esempio, l'**art.5**, che chiude il Titolo I stabilendo una "*verifica periodica*" dello *stato di attuazione* dei principi e dei diritti in esso contenuti, all'interno dei quali occorre ricomprendere anche la "partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali".

La conferma che, al di là delle riportate questioni ermeneutiche, la Partecipazione godette, comunque, di un indubbio incremento di considerazione, nel passaggio da uno Statuto all'altro, si ebbe non solo dai citati commi 3 e 4 dell'**art.3**, dedicato ai **Principi Generali**, che, rispettivamente, nel sostenere i *principio di solidarietà sociale e istituzionale*, promuovono il *riconoscimento ed il libero sviluppo delle formazioni sociali* e sanciscono il *diritto*, di tutti i cittadini e i residenti nella Regione, *a partecipare all'elaborazione delle politiche regionali*, ma anche da tutta una serie di disposizioni, esterne al Titolo VIII ad essa riservato, illuminate da

---

esclusivamente vocale e declamatorio"; a tale filone si affiancò M.CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in "Le Regioni" 1-2/2005, pp.21-26, che evidenziava l'aspetto problematico della "giuridicità intrinseca" delle disposizioni statutarie di principio; in un'ottica orientata alla risoluzione della questione G.FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in "Le Regioni" 1-2/2005, pp. 31-34, affermò che l'*inefficacia giuridica* riguarderebbe non tanto le norme non ricomprese nel c.d. *contenuto necessario* dello Statuto, quanto quelle che, appartenenti al *contenuto eventuale*, "afferiscono ad ambiti nei quali la competenza regionale (intesa..come diretta competenza legislativa) è quanto meno incerta"; cosicché talune "norme programmatiche" conserverebbero efficacia giuridica, potendo indicare il fondamento della propria vincolatività, secondo Falcon, nella loro riconducibilità "ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione", rientranti nel *contenuto tipico* dello Statuto ex art.123 Cost..

tale tematica: l'**art.11**, ad esempio, dedicato alle *Funzioni del Consiglio Regionale*, tra le quali il legislatore del 2005 intese inserire, al comma 6, anche quelle tese a *favorire la partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana alle proprie attività*, in coerenza con il carattere rappresentativo dell'intera comunità regionale assunto dall'organo stesso; oppure l'**art. 19, comma 3**, che, in sede di enunciazione dei "*Poteri delle Commissioni Consiliari Permanenti*", specifica come queste, per esercitare le proprie funzioni<sup>205</sup>, possano non solo avvalersi delle consultazioni di esperti, organismi scientifici, agenzie, enti, organizzazioni ed associazioni, ma anche *promuovere la partecipazione dei cittadini e dei residenti nella Regione*. La partecipazione assume rilevanza anche nel **Titolo V°**, relativo all'Amministrazione regionale, ove il legislatore statutario, dopo aver affermato, al comma 1 dell'**art.46**, che la "Programmazione è il metodo dell'attività regionale", della quale determina obiettivi annuali e pluriennali, al **comma 2** stabilisce, in capo alla Legge Regionale, il compito di *disciplinare le forme di partecipazione alla suddetta attività di programmazione* mentre, all'**art.48**, precisa, a questo fine, la possibilità, per il Presidente della Giunta, di "promuovere fasi formali di concertazione o di confronto", finalizzate alla ricerca di preventive intese e alla verifica degli orientamenti delle rappresentanze istituzionali e sociali.

Nella direzione di garantire l'*empowerment* del cittadino in relazione all'"organizzazione della vita sociale" e all'"esercizio delle funzioni pubbliche", ed in conformità con quanto previsto dal **comma 3 dell'art.3**<sup>206</sup> dello Statuto, il Legislatore Statutario affermava, agli **artt.58 e 59**, che la Regione avrebbe conformato la propria attività al *Principio di Sussidiarietà* per avvicinare l'organizzazione della vita sociale e l'esercizio delle funzioni pubbliche ai cittadini, prevedendo che l'autonoma iniziativa di questi ultimi, e delle loro aggregazioni, venisse alimentata dalla Regione, al fine di favorire lo svolgimento "di attività di riconosciuto interesse generale" da parte della società civile interessata (comma 1, art.59): in particolar modo, il **comma 2**

---

<sup>205</sup> Istruttorie, referenti, redigenti, di monitoraggio e di controllo.

<sup>206</sup> Il Legislatore Statutario aveva previsto, tra i Principi Generali, che la Regione sostenesse i *Principi di Sussidiarietà Sociale ed Istituzionale*, favorendo, inoltre, "le formazioni sociali ed il loro libero sviluppo".

dell'**art.59** lega, in maniera assai esplicita, la c.d. *Sussidiarietà Sociale* con il *Principio d'Uguaglianza Sostanziale*, attraverso la precisazione che la sua attuazione dev'essere diretta non solo a migliorare l'attuale livello dei servizi, ma anche a superare le diseguaglianze, sia economiche sia sociali, ancora esistenti e a favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali alla valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità, in piena continuità con quanto disposto dal dettato costituzionale<sup>207</sup>.

Si giunge, così, all'analisi del **Titolo VIII**, denominato semplicemente "**Partecipazione**", senza, quindi, le ulteriori specificazioni presenti nella denominazione contenuta nello Statuto precedente. Le differenze tra il vecchio Titolo VII ed il vigente Titolo VIII ruotano, principalmente, intorno all'articolo d'apertura (**art.72**), dedicato ai "Principi", il quale, nonostante la conferma, contenuta al comma 3, del carattere fondamentale dei partiti politici, in qualità di strumenti della partecipazione, sottolinea, al comma 1, la rivoluzione copernicana che ha posto il *cittadino al centro del sistema partecipativo regionale*: in particolare, viene stabilito, in capo al legislatore regionale, il compito di promuovere, nel rispetto dei principi generali contenuti all'art.3 del medesimo Statuto, e quindi anche del Principio di Sussidiarietà Sociale, il *Diritto alla Partecipazione* dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, *lungo tutte le fasi del processo decisionale*, dalla fase iniziale di stimolo, passando per quella di consultazione, per giungere a quella finale di verifica ex post degli effetti delle politiche regionali, formalizzando, in definitiva, la necessità di un *sistema partecipativo circolare*, che non presentasse soluzioni di continuità tra le diverse tappe del procedimento. A supporto di ciò, il nuovo Statuto, inoltre, ribadisce che la garanzia di un'effettiva e consapevole Partecipazione è subordinata sia alla realizzazione di "politiche attive dirette alla *semplicità delle procedure*, alla *trasparenza amministrativa*, alla *funzionalità degli strumenti informativi*"<sup>208</sup> sia ad una corretta realizzazione del "*Dovere d'informazione*" ex **art. 73**: quest'ultimo articolo, in particolar modo,

---

<sup>207</sup> L'art.2 della Costituzione, che tutela il *Principio Personalista* e pone la *solidarietà* come cardine della convivenza sociale; l'art.3 dell'*eguaglianza sostanziale*; l'art.118, co.3 della Costituzione

<sup>208</sup> Art. 72, co.2, Statuto 2005



costituisce un vero e proprio caposaldo su cui fondare ogni aspirazione partecipativa, essendosi posto, con esso, l'obiettivo di *eliminare* ogni residua legittimità ad eventuali situazioni d'*asimmetria informativa* tra cittadini ed amministrazione, in conformità con quanto ricavabile, nel medesimo testo, dall'**art.54** sul "Procedimento amministrativo e diritto d'accesso", il quale afferma espressamente la scelta di *non prevedere un obbligo di motivazione* con riferimento *al diritto d'accesso ai documenti amministrativi*, con il solo limite, previsto dalla legge, costituito da interessi costituzionalmente tutelati, quali particolari esigenze di riservatezza dell'amministrazione o di soggetti terzi; in tale maniera, il legislatore statuario si è proposto di valorizzare la libera circolazione delle informazioni, facendo, tuttavia, attenzione a mantenere un assetto coerente coi *principi d'imparzialità, trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa*, sanciti dall'**art.52** e costituenti gli unici "vincoli" alla Partecipazione prevista dall'art.72, una norma che, pur essendo *a fattispecie aperta*, con riferimento alle modalità e alle procedure da "creare", non poteva porsi in contrasto coi suddetti cardini ed, anzi, stabiliva in capo al Legislatore Regionale il compito di tracciare una disciplina che, da un lato, non sacrificasse eccessivamente il Diritto ad un'Effettiva Partecipazione sull'altare dell'efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa e, dall'altro, non cadesse nell'errore opposto di caricare di passaggi superflui o termini eccessivamente dilatori le procedure di definizione delle politiche partecipative, come ricaveremo dall'analisi delle tempistiche previste per le *osservazioni* presenti nelle *Leggi sul Governo del Territorio* e per l'attuazione degli *Strumenti* previsti dalle specifiche *Leggi Regionali sulla Partecipazione*, emanate dalla Regione Toscana.

## **2.2. Brevi considerazioni sull'inquadramento costituzionale del "governo del territorio" nelle ultime due riforme costituzionali: quella, attuata, del 2001 e quella, mancata, del 2016.**

Prima di affrontare la traduzione del principio partecipativo nelle leggi regionali toscane in materia di *governo del territorio*, ritengo utile

soffermarmi brevemente sull'evoluzione della materia *urbanistica* a seguito della Legge Costituzionale, n.3 del 18 ottobre 2001 di Riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione e sugli sviluppi futuri che parte della dottrina auspicava si sarebbero avuti in caso di vittoria del "SI" al referendum confermativo del 4 dicembre 2016 sul Disegno di Legge Costituzionale approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016<sup>209</sup>, il quale, tra le varie modifiche proposte, interveniva in maniera decisa sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, attraverso la soppressione delle materie a *legislazione concorrente*, all'interno delle quali trova alloggio, nel testo ancora vigente, quella del "governo del territorio".

La **Riforma Costituzionale del 2001**, come noto, aveva provveduto a "ribaltare" il precedente criterio di riparto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, previsto dall'originario art.117 della Costituzione, redigendo un elenco di materie riconducibili alla *competenza esclusiva* del primo (art.117, co.2) ed attribuendo alle seconde la potestà legislativa generale, detta "*residuale*" (art.117, co.4), su tutte quelle non ricomprese né all'interno della suddetta elencazione né in quella dedicata alla "*legislazione concorrente*" (art.117, co.3), concetto, quest'ultimo, non estraneo al previgente testo Costituzionale (1948-2001), ove, al comma 1 dell'art.117, si specificava che la potestà legislativa delle regioni, nelle materie ricomprese al suddetto articolo, incontrava limiti nei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", nonché "nell'interesse nazionale e delle altre Regioni"; tra le materie che la formulazione originaria dell'art.117, co.1 attribuiva alla competenza concorrente Stato-Regioni vi era anche quella denominata "*Urbanistica*", cosicché, nell'ordinamento urbanistico italiano antecedente alla Riforma del 2001, il dettato costituzionale recitava che la legge nazionale aveva il compito di stabilire i *principi*, mentre il legislatore regionale avrebbe dovuto procedere con una *legislazione di dettaglio*; in realtà, anche a causa del ritardo e dell'arretratezza della legislazione regionale in materia, la potestà legislativa statale si esprime anche nel dettaglio e, con somma sorpresa dei commentatori, non venne sancita come illegittima, bensì unicamente *recessiva e sostituibile* dall'eventuale normativa regionale in

---

<sup>209</sup>

Publicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.88 del 15/04/2016

materia, in considerazione, con ogni probabilità, della rilevanza dell’*“interesse nazionale”*, inteso come strumento per mantenere il delicato equilibrio tra il potere legislativo dello Stato e quello delle Regioni, a tutela del quale la Corte Costituzionale intervenne con diverse sentenze<sup>210</sup>, per evitare che il succitato interesse venisse usato dal legislatore statale come “cavallo di Troia” per erodere prerogative attribuite alle regioni stesse, stabilendo la necessità che quest’interesse venisse “positivizzato” da una legge statale.

L’assenza del termine “urbanistica”, nel testo dell’art.117 riformato nel 2001, fece sorgere più di un dubbio ai giuristi, specie con riguardo al suo rapporto con la materia del *“governo del territorio”*, cui il testo faceva (e fa tuttora) esplicita menzione al comma 3. Le dispute esegetiche all’interno della dottrina<sup>211</sup> ebbero termine solo con l’intervento della Corte Costituzionale, la quale, con una serie di sentenze a cavallo del triennio 2003-2005<sup>212</sup>, sciolse il nodo in favore della riconduzione della materia

---

<sup>210</sup> Sentenze Corte Costituzionale n.368/90 e n.271/96

<sup>211</sup> Le interpretazioni della dottrina si suddivisero, sostanzialmente, in 3 diverse correnti: la prima ipotesi, accolta e portata avanti da alcune Regioni nei loro ricorsi Costituzionali contro norme statali di natura urbanistica, venne avanzata, tra gli altri, da P.L.PORTALURI, *Riflessioni sul “governo del territorio” dopo la riforma del Titolo V*, in “Rivista giuridica dell’edilizia”, Parte II, 2002, pp. 357-386, il quale, dopo aver esaminato i lavori preparatori della riforma del 2001 (in particolare l’intervento dell’on. Soda, relatore della maggioranza, che affermò «*la natura tecnico-giuridica*» dell’espressione «*nella quale i profili urbanistici ed edilizi non vengono affrontati e restano, quindi, di competenza regionale*»), sostenne che il legislatore, con l’espressione “governo del territorio”, intese inserire una materia, a competenza concorrente, indipendente e separata dall’“urbanistica”, la quale, ricondotta, invece, alla *competenza residuale esclusiva* delle Regioni, avrebbe riguardato unicamente l’assetto delle città e non quello del complessivo spazio territoriale; la seconda, di tenore diametralmente opposto alla precedente, è quella sostenuta, ad esempio, da P.STELLA RICHTER, *I principi del Diritto Urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002, ma anche da P.URBANI, *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000 secondo cui “urbanistica” e “governo del territorio” sarebbero coincise perfettamente tra di loro, essendosi trattato di mero aggiornamento ed adeguamento del linguaggio normativo; la terza corrente, infine, riconosceva alla materia “governo del territorio” un ambito più largo rispetto a quello attribuito, ante 2001, all’“urbanistica”, la quale, tuttavia, avrebbe dovuto essere ricompresa all’interno della prima e, pertanto, ricondotta alla *competenza concorrente* tra Stato e Regioni.

<sup>212</sup> Per prima intervenne la sentenza n.303/2003, con la quale, seppur indirettamente, si affermò che la parola “urbanistica”, pur non comparando nel testo del rinnovato art.117, dovesse essere considerata ancora ricompresa

“urbanistica” all’interno della più ampia “governo del territorio”, con la conseguente concorrenza, in ordine alla relativa potestà normativa, tra lo Stato, incentrata sui principi, e le Regioni, orientata al dettaglio; secondo autorevole dottrina<sup>213</sup>, tuttavia, tale giurisprudenza costituzionale, complice la persistenza di una legge urbanistica fondamentale risalente al periodo precedente al secondo conflitto bellico mondiale (e che ha resistito ai più recenti tentativi di disciplinarne, anche solo, i principi fondamentali), avrebbe complicato notevolmente l’ordinamento urbanistico italiano, il quale, da “organico e unitario”<sup>214</sup>, divenne “caotico” e “federale”, con 21 leggi regionali autonome, spesso “*appena coerenti con l’ordinamento civilistico, proprietario e fiscale nazionale*”, a prevedere strumenti di pianificazione ed attuazione denominati nelle maniere più disparate nelle diverse Regioni, a loro volta divise tra quelle rimaste legate alla disciplina dell’urbanistica prevista dalla legge 1150 (con un refresh superficiale dato dall’utilizzo di nuove definizioni) e quelle che hanno seguito indirizzi di carattere riformatore, come quelli proposti dall’Istituto Nazionale d’Urbanistica<sup>215</sup>.

---

all’interno del comma 3, nella materia del “governo del territorio”; successivamente, la sentenza n.307/2003, stabilì che sarebbe stato da ricondurre alla materia “governo del territorio” tutto ciò che avrebbe riguardato l’utilizzo del territorio e la localizzazione di impianti ed attività, con conseguente riconduzione del tutto alla competenza legislativa concorrente, Stato-Regioni, con le seconde “libere” di disciplinare la materia, purché rispettose dei principi dettati dalle leggi del primo; tale competenza concorrente venne, in seguito, confermata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.362/2003, con la quale venne respinta la richiesta della Regione Toscana di vedersi attribuita l’esclusiva competenza residuale in materia urbanistica, e nelle decisioni n.196/2004, 232 e 343 del 2005.

<sup>213</sup> P.MANTINI, *Territori e riforma costituzionale, Relazione presentata al convegno di studi promosso dall’INU sul tema “Le città medie”, a L’Aquila il 5 novembre 2015*, direttamente consultabile alla pagina web: <http://www.pausania.it/files/Territori%20e%20riforma%20costituzionale.pdf>

<sup>214</sup> Composto da:

- a) *la legge nazionale, che definiva il sistema giuridico, il regime degli immobili, gli strumenti e le regole di pianificazione;*
- b) *quindici leggi per le Regioni a Statuto ordinario, le quali costituivano un perfezionamento o un adattamento locale del quadro normativo nazionale;*
- c) *sei leggi del tutto autonome per le 6 regioni /province a statuto speciale.*

<sup>215</sup> Come, ad esempio, la Regione Toscana, con la decisione di adottare, con le leggi urbanistiche del 1995 e del 2005, il “modello di pianificazione comunale su

Per tali ragioni, la succitata dottrina ha accolto con estremo favore la “contro-riforma” del Titolo V della Costituzione contenuta nel **Testo di Legge di Riforma Costituzionale pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.88 del 15/04/2016**<sup>216</sup>, che proponeva l'*eliminazione della competenza concorrente*, col conseguente trasferimento in capo alla *competenza esclusiva dello Stato* delle “Disposizioni Generali e Comuni sul Governo del Territorio”<sup>217</sup>: in tale maniera, si sarebbe perseguito l’obiettivo

---

due livelli” (Piano Strutturale-Regolamento Urbanistico), ulteriormente sviluppato, con la Legge n.65/2014, che ha previsto il *Piano Operativo* in luogo del Regolamento Urbanistico. Il “Rapporto dal territorio 2011” redatto dall’INU evidenziava come più della metà dei Comuni italiani, nel 2010, utilizzasse ancora piani antecedenti al 2000.

<sup>216</sup> Disegno di Legge Costituzionale A.C. n.2613-D, approvato il 20 gennaio 2016 dal Senato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, circostanza che ne ha comportato la sottoposizione a Referendum.

<sup>217</sup> L’art.117, co.2, lett.u) del testo costituzionale, come modificato dall’art.31 del testo della c.d. “Riforma Renzi-Boschi”, pareva attrarre nella competenza statale di carattere esclusivo la materia del “governo del territorio”, che, nella vigente versione, risulta essere tra le materie a competenza concorrente e, in quanto tale, disciplinata, nel dettaglio, dalle Regioni, mentre la regolamentazione dei Principi della materia è di competenza Statale. Come scritto, la versione riveduta dell’art.117 avrebbe affidato al legislatore Statale il compito di dettare “*norme generali e comuni*” in materia di governo del territorio; la dottrina (L.ANTONINI, M.NES, *Il nuovo inquadramento della funzione del governo del territorio nella riforma costituzionale: implicazioni sulla legislazione regionale vigente e futura*, in “Il diritto della regione”, numero unico 2014 pubblicato a giugno 2015, citano L.FRANCO, *L’«equivoca dizione» dell’art.33, co.2, Cost. tra le «norme generali», principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in Rivista AIC, n.2/2013), tuttavia, non ha mancato di sottolineare l’*equivocità* di tale espressione, e il rischio che, in essa, si nasconda il seme di una loro interpretazione come “*nuova potestà concorrente*”. Cosa dobbiamo intendere per “Norme Generali”? La Carta Costituzionale, con riferimento alla materia dell’“Istruzione” aveva previsto, al vigente art.117, che il Legislatore Statale fosse esclusivo titolare della competenza ad emanare “norme generali sull’istruzione”, al di fuori delle quali tale settore rientra tra le materie di competenza concorrente Stato-Regioni; secondo la ripartizione operata dal legislatore costituzionale, quindi, la disciplina dell’“Istruzione” vede lo Stato titolare della competenza ad emanare sia “norme generali” che “principi fondamentali”, a distinguere i quali intervenne la Corte Costituzionale (sentenza n.279/2005), definendo le prime come “*quelle sorrette da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale*”, mentre i secondi, “*pur sorretti da esigenze unitarie, on esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose*”; in una sentenza successiva (n.200/2009), sempre con riferimento alla disciplina della materia dell’istruzione, la Consulta ha ricondotto alla categoria delle “norme generali” “*quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario*

di ottenere un profondo ridimensionamento del contenzioso di fronte alla Consulta<sup>218</sup> e la creazione di una disciplina più omogenea, di livello nazionale. Dal testo dell'ipotesi di riformato Titolo V si evince un rafforzato potere di regolamentazione dello Stato centrale sul “governo del territorio” e, di conseguenza, sulla materia “urbanistica”, con la riserva a ciascuna Regione dei poteri regolamentari in materia di “pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno”, nonché di “dotazione infrastrutturale” di ambito regionale, in ordine alle quali, tuttavia, lo Stato avrebbe potuto richiamare a sé la possibilità di intervenire, in base alla c.d. “Clausola di Supremazia”<sup>219</sup>, qualora lo avesse richiesto la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica o dell’interesse nazionale (co.4, art.31); a conferma dell’anima centralistica della riforma in esame, il combinato disposto tra l’art.30 ed il comma 6 dell’art.31 prevedeva la facoltà dello Stato di “delegare” alle Regioni la potestà regolamentare in materie di propria competenza esclusiva, nonché, in una sorta di “*federalismo virtuoso e premiale*”, di attribuire “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” in un determinato elenco di materie, ricomprendente anche il “governo del territorio”, a quelle realtà in condizioni di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. In base al dettato dell’art.41, disciplinante l’eventuale entrata in vigore della legge costituzionale, le disposizioni avrebbero dovuto trovare applicazione “a

---

*ed uniforme in tutto il territorio nazionale*”, mentre i “*principi fondamentali*” della materia fisserebbero, invece gli obbiettivi ed i criteri volti a garantire elementi comuni, ma non ad esaurire la disciplina della materia, che dovrebbe essere integrata dalla legge regionale; secondo una tale interpretazione, tutta da confermare con riferimento al “*governo del territorio*”, non ci troveremmo di fronte ad un ritorno della competenza concorrente, perché le suddette “*norme generali*”, a differenza dei principi fondamentali, non richiedono la necessaria integrazione da parte delle norme regionali (I.CIOLLI, *La nuova riforma del Titolo V e i nuovi conflitti di fronte alla Corte Costituzionale*, 2015, consultabile all’indirizzo web: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2015/11/Ines-Ciolfi.pdf>).

<sup>218</sup> Spesso portato avanti da Regioni che, con riferimento ad alcune materie concorrenti ex co.3 art.117, non hanno mai legiferato, bensì hanno usato la loro competenza al solo scopo d’imporre un veto o di sfruttare una leva in sede di trattativa col governo centrale.

<sup>219</sup> Che si sarebbe andata ad aggiungere ai già previsti “*poteri sostitutivi*” ex art.120, co.2 della Costituzione, andando ad alimentare le connotazioni neo-centraliste del impianto costituzionale proposto.

decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le camere”; l’art.39, nel disciplinare il periodo transitorio, specificava al n.12 che fino all’avvenuta emanazione di una *nuova normativa statale sul governo del territorio*, in ossequio a quanto previsto dall’art.31 della legge di riforma costituzionale, avrebbero continuato a trovare applicazione le “leggi regionali urbanistiche” vigenti alla data di definitiva approvazione della suddetta riforma; la circostanza, inoltre, che diverse regioni, durante il periodo della c.d. “*devolution*”, non fossero state con le mani in mano, ma avessero mostrato costanza e capacità nella regolamentazione del “governo del territorio”, unita all’apertura costituita dal già citato “federalismo virtuoso”, lasciava intendere la possibilità che il Legislatore Statale, nel predisporre la propria normativa, avrebbe tenuto conto delle esperienze regionali più “virtuose”.

Con la vittoria del fronte del No al Referendum del 4 dicembre 2016, tuttavia, la Riforma Costituzionale non ha trovato conferma nella volontà popolare e, con essa, sono cadute le conseguenti proposte di ridefinizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni contenute al suo interno; nondimeno, rimane ben presente nei vari commenti della dottrina, la necessità di procedere ad una Regolamentazione Nazionale della Materia Urbanistica, per superare la “*caotica trama federalista in favore di principi unitari nazionali*”<sup>220</sup>, nella direzione intrapresa, ma mai completata, dal Disegno di Legge “Lupi” del 2014, denominato “*Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana*”, che si riproponeva di “riconquistare lo spazio dello Stato nella politica territoriale”; con riferimento alla “*Partecipazione*”, tuttavia, il testo del DDL mostrava parecchie lacune, perché, mentre aveva espressamente previsto tale diritto in capo ai “*proprietari degli immobili*” sia nella fase di *pianificazione* sia in quella di *esecuzione* dei programmi territoriali, lasciando trasparire, così, sin dall’articolo 1, un “*favor*” nei confronti della “Proprietà Immobiliare” ed una maggiore sensibilità verso i risvolti prettamente economici della materia

<sup>220</sup>

P.MANTINI, *Territori e riforma costituzionale, Relazione presentata al convegno di studi promosso dall’INU sul tema “Le città medie”, a L’Aquila il 5 novembre 2015*, direttamente consultabile alla pagina web: <http://www.pausania.it/files/Territori%20e%20riforma%20costituzionale.pdf>.

urbanistica, taceva ogni riferimento al “*diritto dei Cittadini a partecipare all’elaborazione dei piani e dei programmi di trasformazione urbana*”, che avrebbe potuto esprimersi sia attraverso le tradizionali facoltà rappresentate dalle osservazioni e dalle opposizioni, sia attraverso altri, e più sofisticati, strumenti partecipativi, del tutto assenti nel testo di riforma, nonostante lo spazio trovato, almeno sulla carta, in realtà regionali come quella Toscana.

### **2.3. La Partecipazione nell’evoluzione della legislazione regionale in materia di “Governo del Territorio”: la legge regionale n.1/2005....**

Parallelamente al dibattito sul “nuovo” Statuto Regionale, si era sviluppato il percorso legislativo che portò all’emanazione della **Legge regionale n.1/2005**, denominata *Norme per il governo del territorio*, la quale, inserendosi pienamente nel contesto riformatore d’inizio millennio, caratterizzato dall’affermazione del principio di sussidiarietà e del federalismo amministrativo, tentò di procedere ad una semplificazione delle procedure, col duplice obiettivo di velocizzare il processo di formazione ed approvazione<sup>221</sup> del Piano Comunale e di evitare conflitti tra gli enti territoriali chiamati a partecipare a tale procedimento; a tal fine, la Regione Toscana confermò<sup>222</sup> la scelta di “abbandonare” il Piano Regolatore Comunale, previsto dalla legge n.1150/1942, definitivamente sostituito dagli strumenti del *Piano Strutturale*, chiamato ad occuparsi della pianificazione di lungo periodo e, sostanzialmente, dotato di efficacia a tempo indeterminato, e del *Regolamento Urbanistico*, deputato, invece, alla pianificazione comunale di breve periodo, definito in un arco temporale di cinque anni, superati i quali

---

<sup>221</sup> Il tempo medio per passare dal Piano Strutturale all’approvazione del Regolamento Urbanistico era ancora troppo lento, essendosi assestato intorno ai 592 giorni.

<sup>222</sup> Il “percorso di separazione” era già iniziato con la legge n.5/1995, la quale, tuttavia, conteneva ancora, all’art.23, un riferimento al P.R.G.



le sue determinazioni avrebbero perso efficacia<sup>223</sup>. Sempre in quest'ottica di semplificazione e di accelerazione delle procedure, il Legislatore regionale del 2005 decise di confermare il superamento della natura di "atto complesso" del P.R.G. (o, meglio, dei Piani che lo avevano "rimpiazzato") e di riservare sia l'adozione che l'approvazione dei suddetti atti (e delle loro varianti) al Comune<sup>224</sup>, contemperando tale decisione col mantenimento<sup>225</sup> in capo alla Regione di "*Poteri Sostitutivi*", in caso di mancato adeguamento del Piano Territoriale di Coordinamento o del Piano Strutturale oppure del Regolamento Urbanistico con il Piano d'Indirizzo Territoriale<sup>226</sup>, e alle Province della possibilità di stabilire, attraverso il Piano Territoriale di Coordinamento, delle "*Misure di Salvaguardia*" immediatamente efficaci e

---

<sup>223</sup> Art.55, co.5 legge regionale Toscana n.1/2005

<sup>224</sup> Art.52 co.1 e 2, legge regionale n.1/2005, o, almeno, questa è l'interpretazione accettata nella prassi, che vide i Comuni proseguire sulla linea tracciata dalla Legge Regionale n.5/1995, anche se la lettera degli articoli 7 e 10 sembrerebbe suggerire la possibilità di una diversa impostazione, con un supposto "obbligo di ottenere l'approvazione della Regione per la sola parte operativa del "P.R.G.".

<sup>225</sup> Un potere sostitutivo regionale, nei confronti dei Comuni "inerti", era già previsto dall'art.10 della legge n.5/1995.

<sup>226</sup> Art. 50 legge regionale n.1/2005

1. *"La Giunta regionale esercita i poteri sostitutivi....nelle seguenti ipotesi:*
  - a. *urgenza nell'esercizio delle competenze regionali di cui al d.lgs. 190/2002 ;*
  - b. *individuazione degli ambiti di cui all' articolo 48 , comma 4, lettera c);*
  - c. *in tutti gli altri casi previsti dalla legge.*
2. *Restano fermi, inoltre, i poteri sostitutivi e le relative procedure previste:*
  - a. *dall' articolo 22 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati);*
  - b. *dagli articoli 9 e 10 della legge regionale 3 novembre 1998, n. 78 (Testo Unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili);*
  - c. *dall' articolo 10 della legge regionale 1 dicembre 1998, n. 89 (Norme in materia di inquinamento acustico) da ultimo modificata dalla legge regionale 29 novembre 2004, n. 67 ;*
  - d. *dall'articolo 6, commi 3 e 4 della l.r. 28/1999;*
  - e. *dall' articolo 8 della legge regionale 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazioni)".*

comportanti non solo la nullità di qualsiasi atto comunale con esse contrastanti, ma anche l’*“adeguamento degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio dei comuni”* allo Statuto del Territorio.

Proprio con la norma relativa a quest’ultimo, iniziano a fare capolino i tentativi di realizzare una più incisiva partecipazione dei cittadini alla pianificazione territoriale: l’**art.5**, infatti, prevedeva che gli *strumenti di pianificazione territoriale*<sup>227</sup> contenessero il c.d. *“Statuto del Territorio”*<sup>228</sup>, il

---

<sup>227</sup> Il Piano Regionale di Indirizzo Territoriale, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, il Piano Strutturale Comunale.

<sup>228</sup> Una definizione completa ed esaustiva di “Statuto del Territorio” è contenuta all’art.11 del Piano Strutturale del Comune di Massa, approvato con la deliberazione n.66 del 9/12/2010 e confermato con l’approvazione del procedimento di adeguamento mediante la deliberazione n.73 del 17/12/2013. Tale articolo recita:

“Lo Statuto del Territorio costituisce l’impegno della comunità locale ad affermare e perseguire le esigenze di una migliore qualità della vita, sia proprie che delle generazioni future.

Esso determina gli obiettivi, gli indirizzi, le regole e le prescrizioni da rispettare affinché le trasformazioni del territorio e l’uso delle sue risorse essenziali, derivanti da attività pubbliche e private, concorrano a determinare processi di sviluppo sostenibile, nel rispetto dei principi generali affermati dal Titolo I della legge regionale 1/2005.

Pertanto gli obiettivi generali e specifici, nonché i criteri di intervento individuati e definiti nello Statuto del Territorio, costituiscono elementi di riferimento inderogabili per il RU e gli altri atti comunali di governo del territorio.

A questi fini lo Statuto individua le componenti del territorio che identificano la cultura, la storia e le aspettative condivise della comunità locale, ne definisce i caratteri ed i valori naturali, storici, culturali, sociali ed economici e stabilisce specifiche regole finalizzate alla sostenibilità delle trasformazioni ed al conseguimento degli obiettivi di qualità di vita individuati. Il conseguimento degli obiettivi dello Statuto e l’aderenza alle regole statutarie dei processi evolutivi di insediamento e di trasformazione territoriale promossi dagli atti di governo del territorio, presuppongono l’attivazione dei percorsi partecipativi previsti dalla presente disciplina. Pertanto il PS attribuisce valore statutario alla partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati espressa come intervento nelle fasi formali di consultazione promosse dall’amministrazione comunale, come libero apporto propositivo alle iniziative dell’amministrazione stessa, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche territoriali.

Lo Statuto del Territorio individua e definisce:

- i sistemi ed i sottosistemi territoriali e funzionali in relazione alle risorse che costituiscono la struttura identitaria del territorio comunale;
- le invarianti strutturali del territorio;
- i principi del governo del territorio;

quale, ricomprendendo al proprio interno le c.d. *invarianti strutturali*, costituite dalle risorse, dai beni e, in particolar modo, dalle regole riguardanti il loro uso, avrebbe consentito di individuare, per ogni livello territoriale, dei “*percorsi di democrazia partecipata*”, che, come specificato dall’art.7, co.5, coinvolgessero anche i comuni cittadini, “singoli o associati”, animati dall’intento di fornire all’amministrazione “*pareri...segnalazioni, proposte, contributi e condizioni*”<sup>229</sup> sullo strumento medesimo; tali contributi sarebbero, poi, stati acquisiti, ex art.16, co.3, dal Responsabile del Procedimento, in una *fase antecedente* all’adozione dell’atto di *pianificazione territoriale*, per il quale l’art.15 richiedeva una previa ed apposita Comunicazione di Avvio del Procedimento “a tutti i soggetti interessanti”, ai quali il contenuto obbligatorio<sup>230</sup> del suddetto atto di avvio

- 
- i criteri per l’utilizzazione delle risorse essenziali ed i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità;
  - la disciplina della valorizzazione del paesaggio, nonché le disposizioni di dettaglio per la tutela dell’ambiente, dei beni paesaggistici e dei beni culturali in attuazione del PIT regionale e del PTC provinciale;
  - le aree e gli immobili dichiarati di notevole interesse pubblico soggetti alla speciale tutela disposta dalla Parte III, Titolo I, Capo II del Codice dei beni culturali e del paesaggio”

<sup>229</sup> Art.16, co 3 Legge Regione Toscana n.1/2005

<sup>230</sup> L’atto di avvio del procedimento deve contenere:

- a) la definizione degli obiettivi del piano, delle azioni conseguenti, e degli effetti ambientali e territoriali attesi;
- b) il quadro conoscitivo di riferimento, comprensivo dell’accertamento dello stato delle risorse interessate e delle ulteriori ricerche da svolgere;
- c) l’indicazione degli enti e degli organismi pubblici eventualmente tenuti a fornire gli apporti tecnici e conoscitivi idonei ad incrementare il quadro conoscitivo di cui alla lettera b), ai fini dell’effettuazione della valutazione integrata di cui alle disposizioni del capo I del presente titolo, unitamente alla specificazione delle linee guida essenziali inerenti la valutazione integrata da effettuare ai sensi del medesimo capo I;
- d) l’indicazione degli enti ed organi pubblici eventualmente competenti all’emanazione di pareri, nulla osta o assensi comunque denominati, richiesti ai fini dell’approvazione del piano;
- e) l’indicazione dei termini entro i quali, secondo le leggi vigenti, gli apporti e gli atti di assenso di cui alle lettere c) e d) devono pervenire all’amministrazione competente all’approvazione.

avrebbe dovuto consentire una consapevole partecipazione al processo di pianificazione.

Al termine della fase di *Adozione* dello strumento di pianificazione territoriale, l'**art.17** prevedeva che il soggetto istituzionalmente competente non soltanto sarebbe stato incaricato di comunicare<sup>231</sup>, in maniera tempestiva, il provvedimento adottato ai soggetti istituzionali interessati, previsti dall'art.7, co.1<sup>232</sup>, ma anche tenuto ad adempiere all'*obbligo d'informazione* (art.17, co.2), attraverso la *pubblicazione sul BURT dell'avviso di avvenuto deposito*, presso l'amministrazione competente, del provvedimento adottato, accordando il *diritto di visione*, per 45 giorni (riportati a 60 dalla legge regionale n.6/2012), a *chiunque* ne fosse interessato e concedendo loro la possibilità di presentare *osservazioni* entro tale termine<sup>233</sup>; scaduti i succitati termini, l'amministrazione competente avrebbe, infine, provveduto all'*approvazione* dell'atto, reso accessibile anche in via telematica, il quale avrebbe dovuto contenere un "riferimento puntuale alle osservazioni pervenute" ed una "espressa motivazione" delle soluzioni adottate al termine del procedimento (comma 5).

Il successivo **art.18** sanciva l'applicabilità delle disposizioni procedurali previste dagli artt.15, 16 e 17 anche al procedimento di formazione degli *Atti di Governo del Territorio* previsti dall'art.10<sup>234</sup>, sia qualora questi avessero potuto comportare varianti all'assetto territoriale

---

<sup>231</sup> Art.17, co.1 Legge Regione Toscana n.1/2005

<sup>232</sup> Comuni, Province e Regioni, ai quali veniva concessa la facoltà di presentare *osservazioni* al piano, *entro il termine di 60 giorni* dall'avvenuto ricevimento della notizia della sua adozione

<sup>233</sup> La previsione di un "termine unico" per *diritto di visione e presentazione delle osservazioni*, in luogo del "doppio termine" (30+30), andava nella direzione di agevolare ed incentivare la Partecipazione, permettendo l'intervento anche di coloro che, con la previgente legge del 1995, sarebbero stati tagliati fuori perché impossibilitati a visionare l'atto depositato. Tale intenzione è confermata dal comma 3, che permette all'Amministrazione, *in relazione alla complessità del provvedimento*, di raddoppiare i termini previsti dai commi precedenti.

<sup>234</sup> Il *Regolamento Urbanistico Comunale* (art.55); i *Piani Complessi di Intervento* (art. 56); i *Piani Attuativi* (art.65); tra di essi vanno ricompresi, "qualora incidano sull'assetto costituito dagli strumenti della pianificazione territoriale in vigore", i piani e i programmi di settore; gli *Accordi di Programma* e gli altri *atti della programmazione negoziata* comunque denominati.

costituito dagli strumenti di pianificazione territoriale (nel caso dei *Piani e Programmi di Settore*) o agli stessi strumenti di pianificazione (nel caso degli *Accordi di Programma*) sia *indipendentemente* dalla possibilità di apportare modifiche al Piano Strutturale<sup>235</sup> (nel caso del *Regolamento Urbanistico*, dei *Piani Complessi di Intervento* o della *disciplina della distribuzione e localizzazione ex art.58*); con riferimento, invece, ai Piani Attuativi, la disciplina della partecipazione era affidata alle disposizioni contenute agli artt.65, 66 e 69: al comma 6<sup>236</sup> del primo, il legislatore del 2005 prevedeva la possibilità, per il Comune, di attuare la Concertazione tra soggetti pubblici e privati, sviluppata all'articolo successivo, nel quale si sanciva che *i proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore dei beni...ricompresi nel piano attuativo*” avevano diritto a formare un Consorzio per presentare al Comune *proposte per realizzare l'intervento* ed essere maggiormente tutelati dal rischio di espropriazione in caso di mancata attuazione del piano; l'articolo 69, infine, precisava che, a seguito dell'Adozione del Piano Attuativo, il Comune avrebbe provveduto al suo *deposito presso la casa comunale*, per quarantacinque giorni, entro i quali chiunque avrebbe avuto facoltà di *prendere visione e presentare osservazioni*, del cui mancato accoglimento, il Comune stesso, in sede di definitiva Approvazione, avrebbe dovuto fornire espressa motivazione. La decisione del Legislatore Toscano di prevedere un'unica disciplina, nel Capo II dedicato alle “*Disposizioni Procedurali*”, per la partecipazione alla formazione degli atti territoriali, andava, quindi, nella direzione di una semplificazione ed uniformazione delle procedure, con un chiaro intento di accelerare l'iter di approvazione del Regolamento Urbanistico.

A garanzia della correttezza e del rispetto delle suddette disposizioni procedurali, in particolare di quelle predisposte dal legislatore regionale in favore della Partecipazione, non ultima quella contenuta al comma 1 dell'**art.19**<sup>237</sup>, gli articoli al Capo III della legge sul governo del territorio del

---

<sup>235</sup> Previsione inserita al comma 2 bis, aggiunto dall'art.3 della legge regionale n.41/2007

<sup>236</sup> Nella versione della legge regionale n.1/2005 aggiornata al febbraio del 2012

<sup>237</sup> “*I comuni, le province e la Regione dovevano impegnarsi a garantire la*

2005 prevedevano e disciplinavano gli **Istituti della Partecipazione**, attraverso la regolamentazione della figura del **Garante della Comunicazione**, stabilendo in capo a Comuni, Province e Regioni l'obbligo di istituirlo, pur attribuendo loro la libertà di sceglierlo, indistintamente, sia all'interno che all'esterno della propria struttura, con l'unico limite dato dalla non sovrapposibilità d'incarico con il Responsabile del Procedimento. Il Garante della Comunicazione, nominato dal Presidente della Giunta per 5 anni e rinnovabile un'unica volta, venne previsto allo scopo di garantire e stimolare la Partecipazione dei cittadini ai procedimenti di formazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio, assicurando "la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali" che li compongono, attraverso la diffusione delle informazioni ad esse relative, nelle forme e nelle modalità ritenute più idonee a seconda della comunità coinvolta. Allo scopo di garantire la partecipazione dei cittadini ad ogni fase dei procedimenti di pianificazione territoriale, il **Regolamento Attuativo n.39/2006**<sup>238</sup>, stabiliva<sup>239</sup> che il Garante della Comunicazione fosse tenuto a fissare i criteri cui il Responsabile del Procedimento avrebbe dovuto attenersi, *verificando*, in prima battuta, sia la *completezza* e la *comprensibilità delle informazioni* fornite da quest'ultimo, in merito alle scelte effettuate e alle *motivazioni seguite dalle amministrazioni*, sia l'*adeguatezza delle modalità seguite per diffonderle* ai cittadini interessati, preoccupandosi, in seconda battuta, di *integrarne il contenuto* o di *correggerne le modalità di diffusione*, qualora lo avesse ritenuto opportuno; il Garante della Comunicazione, inoltre, avrebbe dovuto *curarsi* che le *richieste*, le *osservazioni* e le *sollecitazioni* emerse nel corso del procedimento trovassero tempestiva *trattazione nelle sedi competenti*, in modo che non venisse disperso il contributo attivo proveniente dalla cittadinanza; esaurita la fase riservata all'apporto partecipativo dei

---

*partecipazione dei cittadini in ogni fase del procedimento di pianificazione territoriale"*

<sup>238</sup> Previsto dal co.2 dell'ar.19 della l.r.n.1/2005

<sup>239</sup> Art.6 del DPGR Toscana 01/08/2006 n.39 - Regolamento di attuazione degli articoli 19 e 20 legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1

cittadini, ed una volta assunte le “determinazioni provvedimentali” relative agli strumenti della pianificazione territoriale o agli atti di governo del territorio, il Garante della Comunicazione avrebbe dovuto redigere un *Rapporto Consuntivo* in ordine all’attività svolta per promuovere la partecipazione civica alla pianificazione e al governo del territorio, da allegare agli atti da adottare; non secondaria, infine, era la *funzione di “Raccordo e di sostegno metodologico”* prevista dalla *lettera f)* dell’art.6 del regolamento, che, come approfondiremo in seguito, la successiva *legge regionale sul Governo del Territorio* si affrettò a raccogliere e a sancire ufficialmente.

La partecipazione dei cittadini era prevista anche dalle disposizioni del **Titolo III** della legge, che regolavano “*gli accordi, le intese interistituzionali e le strutture del governo del territorio*”; il **Capo I** del suddetto titolo, disciplinante “*gli accordi di pianificazione e gli altri istituti per la composizione dei conflitti*”, stabiliva, all’art.21, che, qualora fosse stato ritenuto opportuno, *ai fini del coordinamento degli strumenti di pianificazione territoriale*, procedere alla loro definizione o variazione contestuale, il Comune, la Provincia o la Regione, *in base all’interesse prevalente*, avrebbero promosso la conclusione di un **Accordo di Pianificazione**, seguendo le forme e le modalità procedurali previste dall’art.22, il quale, prevedeva la convocazione di una *conferenza di servizi* tra le strutture tecniche delle amministrazioni competenti, per esaminare il progetto predisposto e saggiare la possibilità di concludere un accordo; in tale fase di verifica, la conferenza avrebbe valutato la necessità di procedere o meno alla variazione degli strumenti e degli atti di governo del territorio correlati al progetto, procedendo, in caso di parere negativo, alla riconduzione del procedimento di approvazione dello strumento di pianificazione alle procedure dettate dal Titolo II, capo II della legge (artt.15-18) e relative prescrizioni in merito alla partecipazione dei cittadini; qualora, invece, la suddetta conferenza avesse accertato la necessità di procedere alla modifica di uno, o più, degli strumenti di pianificazione territoriale o degli atti di governo del territorio collegati al progetto, i *legali rappresentanti degli enti partecipanti* alla conferenza avrebbero dovuto ricercare e stipular un’intesa preliminare, che, sulla base delle condizioni e delle prescrizioni in

essa concordate e contenute negli atti trasmessi dai rappresentanti, avrebbe dovuto essere ratificata dagli organi competenti delle amministrazioni; le condizioni e le prescrizioni concordate con la ratificata intesa avrebbero dovuto essere tenute in considerazione dall'amministrazione competente al momento dell'adozione del relativo strumento di pianificazione territoriale, il quale, una volta adottato, sarebbe stato depositato, unitamente alla citata intesa, presso la sede dell'*amministrazione promotrice*, per i sessanta giorni successivi alla data di pubblicazione di avviso sul BURT, entro i quali tutti avrebbero potuto prenderne visione e presentare le opportune osservazioni; quest'ultime, decorso tale termine<sup>240</sup>, non solo avrebbero dovuto essere dovutamente considerate dall'amministrazione in sede di conclusione definitiva dell'Accordo di Pianificazione (art.23, co.1)<sup>241</sup> e rappresentare oggetto di adeguata ed espressa motivazione nel provvedimento di Approvazione del definitivo Strumento di Pianificazione Territoriale (art.23, co.2), ma avrebbero anche potuto comportare la ridiscussione dell'intesa, ex art.22, in una nuova conferenza con le altre amministrazioni, qualora la promotrice dell'accordo avesse ritenuto necessario apportare modifiche ulteriori a quelle strettamente necessarie per adeguarlo a quanto stabilito dall'Accordo di Pianificazione.

La **Legge regionale Toscana n.41/2007** intervenne per modificare la disciplina della Conferenza Paritetica Interistituzionale, disciplinata agli artt. 24, 25 e 26 della legge regionale urbanistica del 2005, la quale l'aveva istituita, in via permanente, allo scopo di "*comporre gli eventuali conflitti insorti....tra i soggetti istituzionalmente competenti ex art.7, co.1*"; tale

---

<sup>240</sup> Tale termine avrebbe potuto essere di 60 giorni oppure di 120, nel caso in cui l'amministrazione avesse deciso di raddoppiarlo a causa della particolare complessità del provvedimento adottato.

<sup>241</sup> Per la definitiva approvazione dell'Accordo di Pianificazione, l'amministrazione promotrice avrebbe convocato le altre amministrazioni partecipanti; una volta siglato dai legali rappresentanti, l'Accordo Definitivo sarebbe stato ratificato dagli organi competenti delle amministrazioni *entro 60 giorni*, pena decadenza; tuttavia, in caso di ratifica del piano entro il suddetto termine, non da parte della totalità delle amministrazioni sottoscrittrici l'intesa, ma soltanto da parte di almeno due di esse, l'amministrazione promotrice avrebbe convocato una conferenza tra queste per valutare la possibilità e l'opportunità di confermare tale accordo, il quale, se confermato, avrebbe prodotto effetti *limitatamente* agli strumenti di pianificazione o agli atti di governo del territorio delle amministrazioni ratificanti.



conferenza, nominata con decreto del Presidente della Giunta Regionale e composta da 9 membri, divisi tra i 3 designati dalla Giunta Regionale e i 6 nominati dal Consiglio delle Autonomie in rappresentanza, per una metà, delle Province e, per l'altra metà, dei Comuni, avrebbe potuto essere adita<sup>242</sup> dai suddetti diversi soggetti istituzionali<sup>243</sup>, per ottenere una pronuncia in ordine ad un possibile profilo di *incompatibilità* o di *contrasto* di “uno strumento della pianificazione territoriale, di un regolamento urbanistico comunale, di un piano complesso d'intervento o di una variante”, appena approvato, con un proprio strumento della pianificazione territoriale già vigente; l'intervento della Legge Regionale n.41 andò nella direzione di consentire l'esplicitarsi di un *apporto collaborativo dei cittadini, organizzati in forme associative*, ai quali era attribuito un *potere di stimolo* da esercitare, entro 30 giorni dalla dall'avvenuta pubblicazione sul BURT dell'avviso relativo all'approvazione di uno degli strumenti ritenuti contrastati, mediante apposite *istanze* al Comune, alla Provincia o alla Regione<sup>244</sup>, affinché prendessero consapevolezza dell'eventuale contrasto o incompatibilità ed adissero la conferenza a tutela dei propri atti di programmazione. Entro 120 giorni dalla “Richiesta di Pronuncia”<sup>245</sup>, la Conferenza Paritetica Interistituzionale era chiamata ad esprimere il proprio parere e a comunicarlo al soggetto richiedente: qualora essa non si fosse espressa o avesse rilevato l'inesistenza del supposto contrasto, l'amministrazione che ha emanato l'atto oggetto di contestazione avrebbe dovuto provvedere a dare apposito avviso sul Burt, così da permettergli di riprendere efficacia (precedentemente

---

<sup>242</sup> Entro 60 giorni dall'avviso sul BURT dell'avvenuta approvazione dello strumento o dell'atto di governo del territorio ritenuto contrastante

<sup>243</sup> I quali, presentando l'apposita richiesta, avrebbero dovuto individuare in maniera, puntuale, le parti ritenute incompatibili o in contrasto con lo strumento di pianificazione territoriale da loro stessi emanato.

<sup>244</sup> Nel caso di eventuali violazioni al Piano di Indiritto Territoriale regionale, avverso le quali, ex comma 4 dell'art.25 della Legge Regionale n.1/2005, le associazioni di cittadini sarebbero potute intervenire con l'invio delle suddette istanze al Garante della Comunicazione istituito dalla Regione.

<sup>245</sup> Pubblicata sul BURT a cura del soggetto che ha presentato l'istanza ed immediatamente comunicata al soggetto istituzionale che ha approvato lo strumento di pianificazione o l'atto di governo del territorio contestato.

sospesa ex. art.26, co.6 a seguito della pubblicazione sul BURT della richiesta di pronuncia); qualora, invece, la Conferenza avesse rilevato un contrasto, l'amministrazione, che aveva emanato l'atto "sotto accusa", avrebbe dovuto provvedere all'*adeguamento* dello strumento in conformità con la pronuncia della conferenza; qualora, infine, il soggetto istituzionalmente competente non avesse avuto intenzione di adeguarsi alla pronuncia della Conferenza, esso avrebbe dovuto dare espressa motivazione della propria decisione e procedere alla contestuale comunicazione degli atti di conferma alla regione e all'amministrazione che aveva adito la Conferenza e alla pubblicazione dell'apposito avviso sul BURT.

#### **2.4. ...e la legge regionale n.65/2014, novellata con legge regionale n.43/2016**

A più di otto anni dall'entrata in vigore della legge n.1/2005, il legislatore toscano è intervenuto per riformare la disciplina regionale in materia di *governo del territorio*, ponendosi, come riferimenti per la propria iniziativa, gli obiettivi di valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico della Regione, attraverso la promozione di uno sviluppo sostenibile, l'imposizione di limiti al nuovo consumo di suolo (punto 3 del Preambolo) e lo sviluppo della *Partecipazione* come *componente ordinaria* (punto 8) delle procedure di formazione dei piani, soprattutto alla luce dell'importante incremento di considerazione da questa ricevuto con le due leggi regionali ad essa dedicate (infra, capitolo IV); nel perseguire tali obiettivi, la riforma si era proposta di non appesantire i procedimenti urbanistici, cercando, anzi, di pervenire ad una razionale semplificazione delle procedure, in particolar modo quelle relative alle varianti agli strumenti urbanistici (punto 13), e alla determinazione di tempi massimi certi per la loro approvazione (punto 14), cercando, inoltre, di rispondere alle esigenze di chiarezza emerse durante l'esperienza applicativa della precedente legge urbanistica regionale.

Il legislatore del 2014, consapevole della necessità che, in un periodo di forte sofferenza economica per gli Enti Locali, il potere decisionale

rimanesse, sì, in capo all'“attore istituzionale”, ma anche che quest'ultimo “dividesse” con privati cittadini ed attori economici “l'onere e l'onore” di provvedere alla costruzione e alla gestione delle decisioni in tema di pianificazione territoriale (punto 8), si propose di rendere più trasparente, celere e coerente la c.d. *filiera della partecipazione* (punto 7); per tale ragione, riconoscendo che, nel periodo di vigenza della legge regionale n.1/2005, una notevole percentuale di processi partecipativi strutturati era stata attivata grazie al ricorso, quasi esclusivo, alle iniziative finanziate dalla legge regionale n.69 sulla Partecipazione, e con gli strumenti previsti (infra cap. IV), predispose una serie di correttivi volti a rendere più agevole l'accesso all'informazione<sup>246</sup> e ad inserire le attività partecipative direttamente nella procedura di formazione degli atti di governo del territorio, per tentare di risolvere i problemi di coordinamento con il piano, riscontrati nell'esperienza applicativa della legge del 2005, e cercare, al tempo stesso, di ridurre i tempi medi di elaborazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione comunali<sup>247</sup>

L'impostazione della **legge regionale n.65/2014**, pur rispecchiando l'impianto generale della precedente legge regionale sul governo del territorio<sup>248</sup>, ponendosi in continuità col percorso da questa iniziato, ha cercato di offrire un quadro più ordinato degli *strumenti della*

---

<sup>246</sup> Anche attraverso la previsione di un diritto di accesso agli atti amministrativi relativi ai procedimenti in materia di governo del territorio, svincolato dall'obbligo di motivazione.

<sup>247</sup> L'indagine IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana) del 2012 rilevò che i tempi medi di formazione degli strumenti di pianificazione dei Comuni della Regione si assestavano sui 6 anni, causando, ovviamente, ripercussioni rilevanti sull'efficacia della pianificazione nell'affrontare le questioni attinenti alla trasformazione del territorio e alla sua gestione, nonché sulle garanzie di certezza del diritto per i diversi soggetti interessati, a causa dell'impossibilità di consentir loro una completa e profonda consapevolezza del procedimento.

<sup>248</sup> Confermata, non solo, dalla sostanziale eguaglianza tra i due “indici”, ma anche, più nel dettaglio, dalle poche modifiche alla struttura e ai contenuti dei vari Titoli e Capi, come, ad esempio, al Titolo I, relativo alle “*Disposizioni generali*”, ove ritroviamo le *Invarianti Strutturali*, lo *Statuto del Territorio* (con relative *Limitazioni alle facoltà di godimento dei beni ivi ricompresi*), gli articoli relativi ai *Soggetti* del governo del territorio e delle facoltà ad essi concesse in merito alla partecipazione agli atti di competenza statale e alla conferenza dei servizi per l'approvazione di opere di interesse statale.

pianificazione<sup>249</sup> e di riordinare gli articoli relativi alla partecipazione in maniera tale da garantirne un omogeneo<sup>250</sup> dispiegarsi nei vari procedimenti

<sup>249</sup> L'**art.10** della nuova legge regionale, nella sua opera di semplificazione delle procedure, supera, infatti, l'equivoca distinzione tra *Strumenti di Pianificazione Territoriale* ed *Atti di Governo del Territorio* (prevista dalla legge del 2005), riconducendo i primi all'interno dei secondi e disponendo la suddivisione di questi ultimi in *Strumenti della Pianificazione Territoriale* (ricomprensenti il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT); il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTC); il Piano Territoriale della Città Metropolitana (PTCM) il Piano Strutturale Comunale ed il Piano Strutturale Intercomunale") e *Strumenti della Pianificazione Urbanistica* (con al loro interno il Piano Operativo Comunale, in luogo del Regolamento Urbanistico, anch'esso, a fini di semplificazione, cambiato di denominazione per distinguerlo dal Regolamento Edilizio, ed i Piani Attuativi). Il seguente **art. 11** ha, inoltre, specificato che, all'interno degli Atti di Governo del Territorio, vadano ricompresi esclusivamente quei, comunque denominati, *Piani, Programmi di Settore e Atti di Programmazione*, che "producono effetti territoriali o comportano variazioni agli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica" e quegli *Accordi di Programma*, che impongono variazioni al Piano Strutturale e al Piano Operativo, disponendo, inoltre, che per la loro Approvazione si applichino le "*Disposizioni procedurali comuni*" previste dal Titolo II, Capo I. Il coacervo dato dall'insieme degli atti di governo del territorio è, infine, riordinato dall'**art.12**, il quale, nel riorganizzare le competenze relative alla formazione degli atti, ha ribadito che le disposizioni dei piani "subordinati" vadano approvate dagli organi competenti "nel rispetto del PIT ed in conformità con i contenuti di piano paesaggistico", nonché dei piani immediatamente "sovraordinati" (es. il PTC ed il PTCM per gli atti approvati dal Comune, come il PS, il PS Intercomunale, il PO, i Piani Attuativi ed i Piani e i Programmi di settore e gli atti di programmazione comunale comunque denominati), riconfermando, all'**art.13** la vigenza delle *Misure Cautelari* attivabili dal Presidente della Giunta Regionale, con le quali gli viene dato modo di sospendere, per un periodo massimo di 12 mesi (rinnovabili solo una volta, previa motivazione), l'efficacia totale o parziale delle parti degli atti di governo del territorio con esse contrastanti.

<sup>250</sup> L'**art.16, contenuto al Capo I del Titolo II**, concernente le "*Norme procedurali per gli Atti di Governo del Territorio*", specifica che le *disposizioni del capo relativo alle "Disposizioni procedurali comuni"* trovano applicazione nella formazione di tutti gli atti di governo del territorio (PIT regionale, PTC provinciale, PTCM della città metropolitana, PS comunale ed intercomunale, Piano Operativo, Piani e Programmi di settore e degli Atti di Programmazione comunque denominati e le varianti richieste da Accordi di Programma ex art.11) e loro varianti; fanno, tuttavia, eccezione i *Piani* ed i *Programmi di Settore* e gli *Atti di Programmazione* comunque denominati che **non** comportano variazioni agli strumenti della pianificazione territoriale od urbanistica (ai quali non si applicheranno l'art.17, relativo all'Avvio del Procedimento, ed il comma 6 dell'art. 19, disciplinante la trasmissione dello strumento approvato ai soggetti dell'art.8, co.1) e quelli, di competenza della Regione, che **non** contengono previsioni localizzative (ai quali non si applica, in toto, l'art.19 sull'adozione ed approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e di pianificazione urbanistica e per i quali è prevista, invece, la trasmissione di un Atto di Avvio del Procedimento, limitato ai soli contenuti presenti alle prime 4 lettere dell'art.17, escludente, quindi, le prescrizioni relative al programma delle attività di informazione e partecipazione della cittadinanza alla formazione dell'atto di governo del territorio e all'individuazione del garante

di formazione degli atti di governo del territorio: sull'onda degli specifici interventi legislativi regionali del 2007 e del 2013 in materia di Partecipazione, il legislatore toscano ha, infatti, riservato ad essa ampio spazio sin dal suo Preambolo<sup>251</sup>, che, oltre a sottolineare la necessità di introdurre nuovi elementi per favorire il coinvolgimento ed il contributo attivo dei cittadini<sup>252</sup> alla formazione degli atti di governo del territorio, ne rimarca, a differenza della precedente legge urbanistica regionale, la qualità di “componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani”, da improntare a criteri di trasparenza, semplificazione e celerità, anche al fine di costituire la succitata “**filiera partecipativa**”, capace di richiamare il “*concetto partecipativo circolare*” auspicato dallo Statuto Regionale del 2005.

In tale direzione si è orientato il Capo I del Titolo II<sup>253</sup>, contenente “*Disposizioni Procedurali Comuni*”, il quale, al primo degli articoli ivi contenuti<sup>254</sup>, pur riconoscendo l'assoggettabilità degli *atti di governo del territorio* e delle relative *varianti* al procedimento di VAS, ne prescrive la superfluità in determinate condizioni<sup>255</sup>, onde evitare duplicazioni procedurali contrastanti coi suddetti obbiettivi di celerità e semplificazione; inoltre, dopo

---

dell'informazione e della partecipazione ).

<sup>251</sup> Ai numeri 6,7 e 8.

<sup>252</sup> “Contributo attivo” ribadito dall'art.8, co.5, in cui si afferma che anche “*i cittadini singoli o associati partecipano alla formazione degli atti di governo del territorio*” secondo le disposizioni previste dalla stessa legge n.65/2014.

<sup>253</sup> Titolo II denominato “*Norme Procedurali per la Formazione degli Atti di Governo del Territorio*”

<sup>254</sup> Art14 “*Disposizioni generali per la Valutazione Ambientale Strategica degli atti di governo del territorio e delle relative varianti*”

<sup>255</sup> Il **comma 2 dell'art.14** (come modificato dalla l.r n.43/2016) sancisce la non necessità della verifica di assoggettabilità e della VAS per “le varianti agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica che costituiscono adeguamento a piani sovraordinati che aumentano le tutele ambientali e già assoggettati a VAS”; la versione ante novella del 2016, prevedeva un **comma 3**, poi **abrogato**, che stabiliva il medesimo regime anche per “*i piani e i programmi...e relative varianti, ove non costituenti quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o, comunque, la realizzazione di progetti sottoposti a VIA o a Verifica di Assoggettabilità a VIA.*”

aver elencato, con l'art.16, gli atti di governo del territorio cui sono applicabili le disposizioni procedurali previste dal Capo I, il legislatore regionale, all'art.17, disciplinante l'**Avvio del Procedimento**<sup>256</sup>, specifica che fanno parte del contenuto obbligatorio dell'Atto d'Avvio<sup>257</sup> sia "il programma delle attività di informazione e di partecipazione della cittadinanza alla formazione dell'atto di governo del territorio" (lett.e) sia "L'individuazione del Garante dell'Informazione e della Partecipazione...responsabile dell'attuazione del programma di cui alla lettera e)<sup>258</sup> (lett.f)", dando prova, con tali integrazioni, della volontà di far salire un ulteriore gradino, nella scala della partecipazione, al procedimento di formazione degli atti di governo del proprio territorio, rispetto anche a quanto disposto dal testo

<sup>256</sup> L'art.17, sancisce che ciascuno dei soggetti ex art.8, co.1 (*Comuni, Unioni di Comuni, Province, Città Metropolitana, Regione*), esercitanti, secondo i principi di collaborazione istituzionale, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, le funzioni amministrative in materia di governo del territorio, debba trasmettere, agli altri soggetti istituzionali, l'Atto di Avvio del Procedimento dei Piani, Programmi e Varianti di propria competenza, al fine di acquisire eventuali apporti tecnici, precisando, al co.2, che tale avvio deve essere effettuato contestualmente all'invio del documento preliminare, ex art.22 legge n.10/2010 (contenente le informazioni e i dati necessari all'accertamento degli impatti significativi sull'ambiente e necessario per accertare l'assoggettabilità a VAS dei piani o dei programmi in formazione) o di quello previsto all'art.23 della medesima legge (documento preliminare relativo ai criteri per l'impostazione del rapporto ambientale).

<sup>257</sup> Il Contenuto Obbligatorio dell'Atto di Avvio del Procedimento, oltre alle lettere e) ed f), citate nel testo principale, ricomprende:

- a) la definizione degli obiettivi di piano o della variante e delle azioni conseguenti, comprese le eventuali ipotesi di trasformazioni al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato che comportino impegno di suolo non edificato per le quali si intende attivare il procedimento di cui all'articolo 25, nonché la previsione degli effetti territoriali attesi, ivi compresi quelli paesaggistici;
- b) il quadro conoscitivo di riferimento comprensivo della ricognizione del patrimonio territoriale ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e dello stato di attuazione della pianificazione, nonché la programmazione delle eventuali integrazioni;
- c) l'indicazione degli enti e degli organismi pubblici ai quali si richiede un contributo tecnico specificandone la natura e l'indicazione del termine entro il quale il contributo deve pervenire;
- d) l'indicazione degli enti ed organi pubblici competenti all'emanazione di pareri, nulla osta o assensi comunque denominati, necessari ai fini dell'approvazione del piano;

<sup>258</sup> i.e. del "programma delle attività di informazione e di partecipazione della cittadinanza alla formazione dell'atto di governo del territorio"

previgente; in coerenza con tale finalità, la legge regionale n.65, nel disciplinare, all'**art.18**, i compiti del Responsabile del Procedimento<sup>259</sup>, conferma quanto già previsto dall'art.16 della legge del 2005, in merito alle funzioni, della suddetta figura, indirizzate alla realizzazione di un'effettiva e consapevole partecipazione, come, ad esempio, quelle, ex comma 3, relative all'“acquisizione di....eventuali segnalazioni, proposte, contributi e condizioni, formulati dai soggetti interessati, pubblici e privati<sup>260</sup>” e quelle,

259

**Il Responsabile del Procedimento** ha il compito di accertare e certificare che il procedimento si svolga nel rispetto delle norme legislative e regolamentari, verificando, in particolar modo, che la formazione dell'atto di governo del territorio rispetti non solo le regole prescritte dalla legge urbanistica del 2014, i suoi regolamenti d'attuazione e le norme ad essa correlate, ma anche che si ponga in maniera coerente con gli strumenti previsti dalla pianificazione territoriale di riferimento e che, con esso, si pongono in relazione. Per garantire tale coerenza, il comma 2 dell'art.18 prescrive che l'atto di governo del territorio sia corredato da una **relazione tecnica**, che dovrebbe evidenziare e certificare non solo la suddetta coerenza esterna con gli strumenti di pianificazione e gli eventuali piani o programmi di settore di altre amministrazioni, ma anche, in caso di strumento di pianificazione comunale, i profili di coerenza interna con gli atti comunali di governo del territorio sovraordinati e di rispetto dei criteri per individuare il perimetro del territorio urbano; tale relazione, inoltre, dovrebbe certificare il rispetto delle disposizioni relative alla tutela e alla riproduzione del patrimonio territoriale (ex titolo I, capo I) e di quelle previste dal titolo V (sul Contenuto degli Atti di Governo del Territorio, sulle Finalità, i contenuti e le Procedure di Approvazione dei Piani Attuativi e del Progetto Unitario Convenzionato) e dal relativo regolamento di attuazione ex art.130.

260

**Art. 18, co.3**, con la sola differenza data dalla scomparsa del riferimento alla *Valutazione Integrata*, ex art. 11 della legge regionale n.1/2005, la quale, avrebbe dovuto essere oggetto di una *relazione di sintesi* da allegare, insieme al *rapporto del Garante della Comunicazione*, agli atti da adottare. Come stabilito dal comma 5 dell'art.11, le specifiche modalità per l'informazione e consultazione del “pubblico” sono state disciplinate da un apposito **regolamento**, il **n.4/R** emanato per Decreto del Presidente della Giunta Regionale il **9 febbraio 2007**, che sanciva il carattere “essenziale” della Partecipazione nel processo di Valutazione, sottolineando, inoltre, che i risultati scaturenti dalla partecipazione dovessero essere presi in considerazione *prima* che il soggetto competente assumesse le proprie determinazioni. L'**art.12** specificava, inoltre, le *modalità* attraverso le quali la *Partecipazione* avrebbe dovuto svilupparsi, *sin dalla prima fase del processo di Valutazione Integrata*, sottolineando *l'importanza* non solo del *confronto* e della *concertazione* coi i soggetti istituzionali e le parti sociali ma anche dell'*informazione al pubblico*, mediante un'attività di comunicazione che assicurasse la “visibilità dei processi rilevanti”, per garantire l'informazione, la partecipazione e l'accessibilità dei contenuti; grande importanza era riservata alla “tempestività” con la quale si richiedeva che venisse consentito al pubblico, *prima dell'adozione*, di esprimere il proprio parere sulla *proposta di piano o di programma* e sulla *relazione di sintesi* alla valutazione integrata da allegare. La **Legge Regionale n.6/2012**, si propone di semplificare e snellire “l'iter procedurale delle valutazioni degli strumenti di programmazione e di pianificazione regionali e locali, prevedendo l'unificazione delle valutazioni, con

ex comma 5, miranti ad assicurare *a chiunque*, senza necessità di motivazione, il *diritto di visione e di accesso* sia agli atti amministrativi relativi ai procedimenti di formazione degli atti di governo del territorio<sup>261</sup> sia alla “*Relazione sull’attività svolta*”, la quale, insieme al “*Rapporto del Garante dell’Informazione e della Partecipazione*”, andrà a costituire l’*Allegato all’atto da adottare*.

Le procedure di *Adozione ed Approvazione dei vari Strumenti di Pianificazione Territoriale e di Pianificazione Urbanistica* sono disciplinate in diversi articoli ricompresi tra il numero 19 e 35; per ragioni di sintesi, mi limiterò a citare ed analizzare soltanto quelle disposizioni che, al loro interno, ricomprendono “istituti” volti a permettere alla cittadinanza di far valere il proprio contributo nel procedimento di pianificazione del territorio in cui vive. Il primo di questi, l’istituto delle “**osservazioni**”, è presente nella quasi totalità delle disposizioni procedurali relative alla pianificazione territoriale ed urbanistica: esso, ad esempio, è contenuto all’**art. 19**, che, nel prevedere la disciplina generale relativa all’“*Adozione e all’Approvazione degli Strumenti di Pianificazione Territoriale e di Pianificazione Urbanistica*”, conferma quanto precedentemente sancito dall’originaria legge sul governo del territorio, ribadendo che il *provvedimento adottato* venga depositato e lasciato, per 60 giorni dalla data della pubblicazione sul BURT del relativo *avviso di avvenuta adozione*<sup>262</sup>, alla disponibilità non solo dei soggetti

---

la conseguente eliminazione della valutazione integrata”, anche attraverso l’apposizione di modifiche alla legge regionale n.1/2005 (contenute al Capo VI), comportanti l’abrogazione delle disposizioni ad essa relative, con la finalità di “*ricostituire ogni valutazione di sostenibilità ambientale dei piani urbanistico-territoriali alla VAS (Valutazione Ambientale Strategica)*”, recuperando, tuttavia, come contenuto dei piani, quegli aspetti della Valutazione Integrata che non sono presenti nella Valutazione Ambientale Strategica; ecco, quindi, che l’**art.11 della legge regionale n.1/2005** cambiò la sua rubrica in “*Disposizioni generali per la Valutazione Ambientale Strategica e contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e atti di governo del territorio*”, stabilendo che *gli strumenti di pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio avrebbero dovuto essere assoggettati al procedimento di VAS*, secondo le modalità previste dalla Legge Regionale n.10/2010, in materia di VAS e VIA.

<sup>261</sup> Previste all’art. 18,co.5 della legge regionale n.65/2014

<sup>262</sup> Per gli atti soggetti a VAS (ex art. 5, l.r. n.10/2010), tuttavia, si applicano i diversi termini e modalità previsti dall’apposita legge regionale n.10/2010, la quale, all’art.8, co.6, prevede che per i piani e i programmi di cui alla l.r. n.65/2014, il *rapporto ambientale* e la *sintesi non tecnica* vengano adottati



istituzionali<sup>263</sup>, ma di chiunque intenda prenderne visione e presentare le opportune osservazioni<sup>264</sup>, le quali, ex co.5, dovranno essere puntualmente citate nel provvedimento d'approvazione<sup>265</sup> dello strumento di pianificazione<sup>266</sup>, all'interno del quale l'amministrazione competente dovrà motivare le proprie determinazioni attraverso delle controdeduzioni; un'altra disposizione che prevede l'istituto in esame è l'art.23<sup>267</sup> del Capo III<sup>268</sup>, il quale, nello stabilire che i Comuni possono procedere all'adozione e all'approvazione del Piano Strutturale Intercomunale<sup>269</sup>, approvando "l'Atto

---

contestualmente alla proposta di piano e di programma e che le consultazioni, previste dall'art.25, della l.r. n.10/2010, vengano effettuate contemporaneamente alle osservazioni sul piano (programma) adottato prescritte dall'articolo 19 della l.r. n.65/2014.

<sup>263</sup> Preventivamente ed opportunamente avvisati e resi edotti del contenuto dell'atto adottato grazie alla trasmissione ad essi dei relativi atti.

<sup>264</sup> Rispetto alla legge regionale n.1/2005, scompare la differenziazione dei termini tra soggetti istituzionali e soggetti privati/singoli cittadini.

<sup>265</sup> In caso di atti soggetti a VAS, l'approvazione è subordinata all'espressione del parere motivato (ex art.26 della l.r. n.10/2010) da parte dell'autorità competente, la quale potrà esprimersi dopo aver svolto l'opportuna attività tecnico-istruttoria attraverso la valutazione di tutta la documentazione presentata e delle osservazioni pervenute nella fase delle Consultazioni ex art.25, all'interno della quale, chiunque fosse interessato, poteva prendere visione della documentazione depositata presso gli uffici dell'autorità competente e dell'autorità procedente o del proponente, e ricomprensente la proposta di piano/programma, il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica, per poter presentare, entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione suddetta, le proprie osservazioni ed i propri pareri.

<sup>266</sup> Il quale acquisterà efficacia decorsi 30 giorni dalla pubblicazione sul BURT dell'avviso della sua approvazione, che deve, a sua volta, avvenire decorsi almeno 15 giorni dalla trasmissione dello strumento approvato agli altri soggetti istituzionali ex art.9, co.1 della legge regionale n.65.

<sup>267</sup> "Adozione e approvazione del piano strutturale intercomunale dei comuni non obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali"

<sup>268</sup> Relativo alle "Disposizioni per la Pianificazione Intercomunale"

<sup>269</sup> Secondo l'art.23, i Comuni approvano l'Atto di Esercizio Associato del Piano Strutturale Intercomunale, con il quale provvedono a costituire un Ufficio Unico di Piano, o attraverso la stipula di una Convenzione tra di loro o attraverso l'Unione di Comuni di cui fanno parte (con conseguente affidamento dell'esercizio associato all'Unione di Comuni sulla base di una Convenzione o di disposizione statutaria) oppure mediante una Convenzione con un'Unione di Comuni di cui non fanno parte. L'Ente responsabile dell'Esercizio Associato,

di *Esercizio Associato*”, sancisce, al comma 8, che *chiunque* possa presentare *osservazioni*, le quali, tuttavia, al termine di un’istruttoria portata avanti dall’*Ente responsabile dell’esercizio associato*, vengono trasmesse, insieme all’esito della suddetta, all’organo competente o alla Giunta dell’Unione, cui è concessa la facoltà di controbilanciarle attraverso proprie “*controdeduzioni*”.

Passando al Capo IV, relativo alle “Disposizioni Procedurali Semplificate”, vediamo che l’art.32, disciplinante il Procedimento per l’Adozione e l’Approvazione delle *Varianti Semplificate al Piano Strutturale* e al *Piano Operativo*<sup>270</sup>, prevede che i *soggetti interessati*, una volta visionati gli atti relativi all’adozione delle citate varianti, pubblicati e resi accessibili

---

svolto tra Comuni confinanti e appartenenti al medesimo ambito sovracomunale, individua il *Garante dell’Informazione e della Partecipazione* e dà avvio al *Procedimento* del Piano Strutturale Intercomunale, trasmettendo il relativo atto a tutti i comuni associati. Nel caso in cui la *Proposta di PS Intercomunale* preveda trasformazioni al di fuori del territorio urbanizzato, comportanti impegni di suolo non edificato, l’“ente responsabile dell’esercizio associato” deve convocare la *conferenza di co-pianificazione* (composta, oltre che da sé stesso, da Regione, Provincia, Città Metropolitana e i comuni associati), la quale decide a maggioranza dei presenti, entro 60 giorni dallo svolgimento della prima riunione. L’*Approvazione* del PS Intercomunale avviene con modalità differenti, a seconda che si sia in presenza di un *esercizio associato* disciplinato da una *Convenzione* o da una *previsione statutaria dell’unione di comuni*: in tali casi, l’organo competente, individuato dalla stessa convenzione o dallo Statuto dell’Unione (o la Giunta dell’Unione, in caso di mancanza di tale individuazione), approva la “proposta di PS Intercomunale e la trasmette ai comuni interessati, i quali provvederanno all’adozione seguendo la procedura prevista dagli artt.18, 19 e 20.

<sup>270</sup> Disposizioni che, in realtà, sono “precedute” sia da quelle relative alle *Varianti agli Strumenti di Pianificazione Territoriale o Urbanistica Comunale* che attuano le *Prescrizioni* concernenti l’*individuazione di ambiti territoriali per la localizzazione di interventi di competenza regionale, provinciale o della città metropolitana* (ex **art.29**), ai quali si applicano le disposizioni relative alle funzioni del Responsabile del Procedimento, quelle sull’Adozione ed approvazione degli strumenti di pianificazione (ivi comprese le previsioni relative all’esplicitarsi della partecipazione dei cittadini attraverso le *osservazioni*) contenute nel trittico dedicato alla disciplina generale (artt.18,19 e 20), sia da quelle concernenti le *varianti semplificate al Piano Strutturale, al piano operativo e d il relativo termine di efficacia (art.30)*, le quali non comportano incremento del suo dimensionamento complessivo, per singole destinazioni d’uso e che non comportano diminuzione degli standard. La Disposizione ex **art.32** è, inoltre, seguita dall’**art. 32-bis**, il quale, nel regolamentare il procedimento di adozione ed approvazione delle *Varianti semplificate al Piano Strutturale Intercomunale*, stabilisce, con riferimento alle *osservazioni*, che si faccia riferimento alla disciplina prevista dall’art.23, co.7 e 8, che, come scritto, prevedono l’istruttoria da parte dell’Ente Responsabile della Gestione Associata e le *controdeduzioni* da parte dell’organo competente o della Giunta dell’Unione dei Comuni.

sul sito istituzionale del comune, possano presentare osservazioni entro i trenta giorni successivi alla pubblicazione sul Burt dell'avviso di avvenuta adozione. Il Comune, inoltre, può “modulare” il grado, le forme e le modalità dell'informazione e della partecipazione dei cittadini sulla base dell'entità e dei potenziali effetti delle previsioni introdotte con la variante semplificata, la quale viene definitivamente approvata dal Comune, dopo le controdeduzioni di questo in ordine alle osservazioni presentate; all'**art.33**, la legge provvede a disciplinare il procedimento di Approvazione dei Piani Attuativi, rinviando alle disposizioni contenute nell'art.111 per una puntuale regolamentazione delle procedure di formazione dell'atto, le quali prevedono che il piano attuativo adottato dal Comune debba essere trasmesso alla provincia o alla città metropolitana, e depositato, per trenta giorni dalla data di pubblicazione del relativo avviso sul BURT, e reso accessibile anche sul sito del comune, di modo che, entro tale termine, chiunque sia interessato possa presentare apposite osservazioni , dopo averne preso visione<sup>271</sup>; il successivo **art.34** prevede che gli interessati possano presentare osservazioni nei trenta giorni successivi alla pubblicazione sul BURT dell'avviso di Approvazione di un Progetto di Opera Pubblica o di Pubblica Utilità, qualora la legge preveda che esso costituisca variante agli strumenti di pianificazione territoriale o urbanistica del comune, specificando, inoltre, che su tali osservazioni si debba pronunciare l'amministrazione competente, adeguando gli atti, qualora lo ritenga necessario; chiude il Capo IV **l'art.35**, il quale, disciplinando le Varianti mediante sportello unico per le attività produttive, stabilisce che, qualora il progetto di variante abbia ottenuto il parere favorevole della conferenza, in riferimento alla sua coerenza ai propri strumenti di pianificazione territoriale e ai propri atti di programmazione, esso venga depositato per trenta giorni consecutivi, dandone apposito avviso sul BURT, permettendo a tutti gli interessati di presentare, entro tale termine, osservazioni, contro-deducendo le quali il Comune si pronuncia definitivamente sulla proposta di Variante.

---

<sup>271</sup> Anche in questo caso, il Comune, per approvare il Piano Attuativo, dovrà procedere a motivare le decisioni da esso assunte in ordine alle osservazioni presentate al Piano Attuativo adottato. Il Piano Attuativo Approvato assume efficacia a seguito della pubblicazione sul Burt dell'intervenuta approvazione o dell'avviso di mancata presentazione di osservazioni da parte dei soggetti autorizzati.

Lo strumento delle osservazioni è, infine, rintracciabile anche all'interno delle disposizioni dedicate agli Accordi di Pianificazione<sup>272</sup>, uno degli Istituti della collaborazione inter-istituzionale, previsti dal Titolo III, al Capo I, che, al comma 5 dell'**art. 42**, accorda a *chiunque*, entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione sul BURT del relativo avviso, sia la facoltà di *prendere visione* dei documenti depositati presso ciascuna amministrazione (cioè l'*Intesa raggiunta* nella Conferenza di Servizi e gli *Strumenti della Pianificazione*, o le loro varianti, adottati in base alle condizioni e alle prescrizioni con la prima concordate ed esplicitate all'interno dei succitati atti di pianificazione) sia il diritto a *presentare osservazioni*, le quali, in base al successivo **art.43**, dedicato alla "*Conclusione dell'Accordo di Pianificazione*", dovranno essere *tenute da conto* nel momento della *Conferma dell'Intesa Preliminare* (da sancire in una seconda conferenza di servizi tra le varie amministrazioni) e, eventualmente, *contro-dedotte* dalle amministrazioni procedenti in occasione della *Ratifica dell'Accordo di Pianificazione*, la quale deve intervenire, entro il termine tassativo di 60 giorni dalla sigla dell'accordo di pianificazione, *contestualmente* all'Approvazione dello Strumento di Pianificazione Territoriale (o della sua Variante).

Ma qual è la **natura** di queste **osservazioni**? Nonostante nella prassi abbiano assunto una connotazione più *oppositiva*, che ne ha stemperato le differenze con l'istituto delle *opposizioni*<sup>273</sup>, dottrina e giurisprudenza rimangono ferme nel riconoscere loro natura *collaborativa*, come espressione della posizione del privato in qualità di "*partecipe della funzione*", in antitesi

---

<sup>272</sup> Vi si ricorre quando, per coordinare gli strumenti della pianificazione territoriale, si rende necessario definire o variare contestualmente almeno due di essi; in tale circostanza, la Regione, la Provincia, la Città Metropolitana o il Comune, in base all'interesse ritenuto prevalente, promuovono la stipulazione di un *Accordo di Pianificazione*, con il quale le suddette amministrazioni, all'interno di una Conferenza di Servizi convocata dal soggetto promotore dell'accordo, definiscono, in maniera consensuale, le modifiche da apportare ad ognuno dei rispettivi strumenti della pianificazione territoriale e, ove necessario, anche ai piani operativi.

<sup>273</sup> M.CIANCAGLINI, *L'applicazione della legge regionale toscana 60/2007 in materia di governo del territorio*, in F.BORTOLOTTI-C.CORSI (A cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione*, Roma, EDIESSE, 2012

a quella di “*vigilante difensore del proprio interesse sostanziale, comunque coinvolto nel procedimento*”<sup>274</sup>, manifestata attraverso le opposizioni; il Consiglio di Stato, con copiosa e costante giurisprudenza<sup>275</sup>, ha, infatti, ribadito la loro “*funzionalizzazione*” e subordinazione all’interesse pubblico e confermato come le osservazioni, lungi dal porsi come “rimedio giuridico” alle determinazioni dell’amministrazione, non facciano sorgere, in capo a quest’ultima, un obbligo di specifica ed analitica motivazione, essendo sufficiente, per la loro confutazione in sede di *contro-deduzione*, “che siano esaminate e ritenute, *in modo serio e ragionevole*, in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del PRG”; nella legislazione regionale, tuttavia, come fatto notare da attenta dottrina<sup>276</sup>, il modello binario, caratterizzato dalla “sostanziale alterità tra osservazioni ed opposizioni”, è stato ripreso in poche discipline regionali, andandosi, in realtà, a “stemperare” in diverse leggi regionali in materia di governo del territorio, ove si fa riferimento, ormai, ad una “generica” definizione di “*osservazioni*”, suscettibile di assumere, indifferentemente, sia l’accezione difensiva che collaborativa: è il caso, in particolar modo, delle Leggi Regionali Toscane in materia di Governo del Territorio, che, sin dall’art.17 della legge del 2005, fanno esclusiva menzione dell’istituto delle osservazioni, ponendosi, tra l’altro, “al vertice” della c.d. “*scala della legittimazione*”<sup>277</sup>, riconoscendo “a chiunque” la facoltà di presentare

---

<sup>274</sup> P.STELLA RICHTER, *Opposizione (dir.amm.)*, in *Enc.Dir.*, 1980, XXX

<sup>275</sup> Da ultimo, Sentenza Cons. St., Sez.IV 17 agosto 2016 n.3643, ma anche: id., IV, sent. 7.5.2002, n.2443; id., IV 16 ottobre 2006 n. 6172; id., 18 giugno 2009 n. 4024; id., 16 aprile 2010 n. 2166; id., 11 settembre 2012 n. 4806; id., VI, 4 novembre 2013 n. 5292; id., IV, 18 novembre 2013 n. 5453; id., sez. IV, 10 febbraio 2014, n. 601; id., 10 giugno 2014 n. 2973; id., 2 febbraio 2016 n. 378

<sup>276</sup> Il già citato M.CIANCAGLINI, *L'applicazione della legge regionale toscana 60/2007 in materia di governo del territorio*, in F.BORTOLOTTI-C.CORSI (A cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione*, Roma, EDIESSE, 2012, ma anche C.CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in “Diritto pubblico” 1/2008, pp. 263-314.

<sup>277</sup> C.CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in “Diritto pubblico” 1/2008, p.300, che prevede 4 livelli, articolati tra: facoltà accordata a chiunque; legittimazione aperta ai soggetti interessati dalle disposizioni del piano; riservata a coloro nei cui confronti le prescrizioni sono destinate a “produrre effetti diretti” ed, infine, il

osservazioni, “*senza alcun riferimento a pregresse situazioni giuridicamente qualificate né a particolari interessi di fatto*”, come espressione di un “*diritto civico*”, incompatibile, tuttavia, con la qualificazione della partecipazione come “finalizzata unicamente alla collaborazione”; inoltre, la necessità che il provvedimento di approvazione contenesse (e contenga<sup>278</sup>) “*il riferimento puntuale alle osservazioni pervenute e l’espressa motivazione delle determinazioni conseguentemente adottate*” testimonia la scelta del Legislatore Toscano di non appiattirsi sulla tesi della funzionalizzazione in chiave collaborativa delle osservazioni, tesi che, d’altro canto, ha come corollario una concezione assai lassa del suddetto “dovere di motivazione”, la cui misura è “persuasività”, secondo l’autorevole tesi riportata da attenta dottrina<sup>279</sup>, “è direttamente proporzionale all’entità e alla qualità delle deduzioni private”; un’interpretazione realistica della natura delle osservazioni, quindi, dovrebbe tenere in considerazione la ratio effettiva dietro all’intervento del privato cittadino nel procedimento, che, per quanto possa essere mosso, anche, dal perseguimento di un interesse pubblico, è spinto, essenzialmente, dall’intenzione di tutelare e/o “far prevalere un assetto di interessi il più possibile corrispondente alle proprie aspirazioni”;

---

livello previsto originariamente dalla legge fondamentale dell’urbanistica del 1942, con la legittimazione a presentare osservazioni accordata, unicamente, agli organismi privati di carattere collettivo (associazioni et similia). L’autrice specifica che “laddove, invece, la legittimazione all’intervento sia riconosciuta ai soli portatori di situazioni soggettive qualificate, e la partecipazione abbia una esplicita valenza difensiva di una posizione giuridica altra, preesistente e principale, non si può, ovviamente, ravvisare un diritto civico ma un (‘ordinario’) diritto di partecipazione a titolarità limitata. Questo muove nel mondo, più noto e disciplinato, del confronto tra interessi pubblici ed interessi privati qualificati, nel quale il privato è più garantito (perché, appunto, il diritto di partecipazione è lo specchio o il risvolto di un diritto ‘altro’). Nondimeno, anche in questo caso l’emancipazione dal riferimento alla funzione collaborativa delle osservazioni consente di rafforzare la posizione dell’individuo: sia la situazione giuridica «principale» (che più difficilmente può mutare la propria consistenza giuridica), sia quella «strumentale» (che, simmetricamente, viene a rafforzare la propria identità”

<sup>278</sup> Art.17, l.r. n.5/2005 e art.19, l.r. n.65/2014.

<sup>279</sup> C.CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in "Diritto pubblico" 1/2008, cita P.S.RICHTER, *Opposizione (dir.amm.)*, in *Enc.Dir.*, 1980, XXX

per tale ragione, mi sento di sposare le valutazioni di chi, pur ribadendo che il potere decisione finale resta riservato alla p.a., afferma che quest'ultima non dovrebbe usare il perseguimento dell'interesse pubblico come mezzo per svalutare la rilevanza ed il "peso" delle osservazioni dei privati, bensì, dovrebbe riconoscere, come effettivamente fatto dalla legislazione toscana, che gli atti partecipativi, tra i quali vanno annoverate le pluri-citate osservazioni, "dovrebbero sempre essere oggetto di adeguata considerazione".

Gli ulteriori ***Istituti della Partecipazione*** sono ricompresi dalla legge n.65/2014, analogamente alla precedente, in un apposito Capo, il V°, nel quale viene disciplinata la figura del "***Garante dell'Informazione e della Partecipazione***"; il cambio di denominazione di tale figura, come ricavabile dal *Documento preliminare alla modifica della L.r.1 del 2005*<sup>280</sup>, non è privo di significato, essendosi perseguito, con questa legge, l'obiettivo di "specificare che il Garante regionale si occupa anche di partecipazione per il governo del territorio": si è trattato di una scelta in linea con la conferma della Partecipazione come "componente ordinaria" delle procedure di formazione degli atti di governo del territorio, che ne sottolinea in maniera evidente l'importanza, specie se raffrontato con il "timido" richiamo "ai fini di cui al comma 1"<sup>281</sup> contenuto all'art.19 della l.r. n.1/2005.

Il Capo V si apre con l'art.36, disciplinante il "*Regolamento*" de "*L'informazione e la partecipazione dei cittadini alla formazione degli atti di governo del territorio*", con il quale si conferma l'intento della Regione, in collaborazione con gli altri enti territoriali, nel promuovere e sostenere le modalità più efficaci d'informazione e partecipazione della cittadinanza e di tutti i soggetti interessati, rivolgendo particolare attenzione all'obiettivo di garantire un "uniforme livello di partecipazione" tra i vari atti di governo del territorio: a tal fine, il legislatore regionale ha disposto che la Giunta Regionale approvi delle linee guida adeguate ai "contenuti delle diverse

---

<sup>280</sup> Consultabile all'indirizzo <http://www.ancitoscana.it/dossier/nuova-legge-regionale-urbanistica.html>

<sup>281</sup> Art.19, co.1 "I comuni, le province e la Regione garantiscono la partecipazione dei cittadini in ogni fase del procedimento di cui al capo II del presente titolo".

tipologie degli atti di governo del territorio”, mentre sarà compito del Garante Regionale dell’Informazione e della Partecipazione garantirne, nello specifico, il rispetto da parte dei soggetti proponenti; il riferimento all’*“uniformità” dei livelli partecipativi* ci conferma, quindi, che il legislatore toscano ha abbracciato la concezione del Diritto di Partecipazione come *diritto sociale condizionato*, finalizzando a tal scopo le figure del Garante Regionale e dei Garanti Locali.

L’**art.37** sancisce che la Regione, le province, la città metropolitana e i comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti istituiscano un proprio Garante dell’Informazione e della Partecipazione, chiamato ad assumere ogni iniziativa necessaria ad attuare il programma delle attività d’informazione e partecipazione della cittadinanza (contenuto nell’atto di avvio del procedimento) e ad assicurarne l’effettiva realizzazione (art.38 c.1).

Il legislatore regionale, nel disciplinare all’**art.39** la figura del Garante Regionale dell’Informazione e della Partecipazione, riprende quanto previsto dall’art. 6, lett.f) del *regolamento attuativo n.39/2006* e quanto auspicato dal *Documento preliminare alla modifica della L.r.1 del 2005*, sancendo in capo a questi un dovere di fornire “supporto metodologico” ai Garanti locali, al fine di rendere possibile “il più efficace espletamento delle funzioni attribuite loro dalla medesima legge” ed esplicita la volontà di spingere verso una maggiore interazione e collaborazione tra i diversi livelli inter-regionali; tra le funzioni previste dall’art. 39, spicca, al co.3, quella di provvedere al “monitoraggio” delle attività d’informazione e di partecipazione poste in essere dalle amministrazioni locali nel procedimento di formazione degli strumenti della pianificazione territoriale ad essi legata, collaborando con i Garanti locali e riferendo di quanto appreso alla Giunta Regionale e alla Commissione Consiliare competente.

Chiude il Capo V, infine, l’**art. 40**, disciplinante il “sostegno regionale all’informazione e partecipazione nel governo del territorio”, che stabilisce come la Regione debba sostenere, con le proprie risorse le attività che le province, la città metropolitana e i comuni pongono in essere per favorire l’informazione e la partecipazione della cittadinanza e di tutti i soggetti interessati dagli atti di governo del territorio, nella convinzione di riuscire ad incentivare lo sviluppo di sempre più efficaci modalità di collaborazione



inter-istituzionale, capaci di arrivare a generare delle vere e proprie “economie di scala”, grazie alla diffusione di una “cultura della partecipazione” che venga avvertita come una risorsa e non più come un costo per l’amministrazione; per tale ragione, l’art. 40, a mio parere, recepisce pienamente la filosofia che ha ispirato le due leggi regionali sulla partecipazione, che, come vedremo, nel prevedere il “sostegno regionale ai processi locali di partecipazione”, si sono spinte nella direzione di abbattere il costo che tali processi avrebbero sulle casse degli enti locali e sulla vita dei singoli cittadini, se questi non ricevessero il supporto di un ente dotato del *know-how* e delle risorse, economiche e strumentali, necessarie.

## CAPITOLO IV

### LE LEGGI REGIONALI SULLA PARTECIPAZIONE

#### 1. La Legge Regionale n.69/2007: un *esperimento* di Democrazia Deliberativa.

La presa di coscienza dell’approdo, anche in Toscana, di una crisi della cultura politica territoriale, e del “logorarsi del tessuto fiduciario” che legava cittadinanza e istituzioni, convinse gli attori politici dell’opportunità di “costruire una *cornice istituzionale*” ( ne saranno esempio la creazione di istituti come il “*Garante della Comunicazione e della Partecipazione*” e l’ “*Autorità per la Partecipazione*”) capace di fare da volano al recupero del rapporto tra la popolazione ed il sistema politico; per tale ragione, il “programma di governo”<sup>282</sup> per l’ottava legislatura<sup>283</sup> della regione Toscana

---

<sup>282</sup> Consultabile sul sito ufficiale della Regione Toscana, alla pagina web: <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/289009/Programma+di+governo+2005+2010.pdf/27ca49e7-ccb3-42ed-b2d3-66af817675e7>

<sup>283</sup> Quella dal 2005 al 2010

conteneva “l’idea di una legge regionale sulla partecipazione”, che raccogliesse e valorizzasse quelle esperienze che, per quanto sperimentali, avevano proposto il coinvolgimento della popolazione come cardine fondamentale di un rinnovato sistema di *governance*, basato sul costante confronto tra il cittadino e l’amministrazione, teso a “rafforzare la coesione sociale”, sebbene in un contesto programmatico pur sempre finalizzato al recupero della competitività del “sistema toscano”: una delle sfide più difficili che la Giunta regionale, eletta nel 2005, era chiamata a raccogliere era, infatti, quella di creare le condizioni per ridare impulso ad un sistema sociale e produttivo in grande difficoltà, ma, nel farlo, non solo poneva come fondamentale condizione del proprio agire quella di non ignorare le istanze provenienti dalla cittadinanza, ma anche di considerare l’effettivo coinvolgimento della stessa come parte integrante della soluzione che “la politica” era stata chiamata a trovare.

La soluzione auspicata nel “programma di governo” era coerente con quanto stabilito dall’art.72 dello Statuto del 2005, che, nel prevedere la necessità di promuovere la Partecipazione di cittadini, residenti e soggetti sociali organizzati, alle varie attività regionali, sembrava aver sancito, a tale scopo, una “riserva di legge”, rafforzata dal rinvio contenuto ai principi dell’art.3 del medesimo statuto: tale finalità trovò la propria concretizzazione nella *Legge regionale Toscana n.69/2007*, considerata dalla dottrina<sup>284</sup> come un vero e proprio “esperimento”, sia per la sua natura di legge “a termine”<sup>285</sup> sia per l’*iter* stesso scelto per la sua formazione, con un percorso partecipativo culminato nel Town Meeting di Marina di Carrara<sup>286</sup>.

---

<sup>284</sup> V.DE SANTIS “*La nuova legge della regione Toscana in materia di Dibattito Pubblico regionale e promozione della Partecipazione*” in Osservatorio AIC n.0, 2013, consultabile all’indirizzo web: <http://www.osservatorioaic.it/la-nuova-legge-della-regione-toscana-in-materia-di-dibattito-pubblico-regionale-e-promozione-della-partecipazione.html>

<sup>285</sup> Inizialmente previsto, dall’art.26, per il 31 dicembre 2012, successivamente prorogato al 31 marzo 2013

<sup>286</sup> Il percorso prese il via il 13 gennaio 2006, con un’assemblea pubblica col titolo “Le vie della partecipazione. Verso una legge regionale sulla partecipazione”, e proseguì attraverso una serie d’incontri in diverse città toscane, nel quale il tema della partecipazione venne presentato e spiegato anche attraverso il confronto con le esperienze ed i modelli di Democrazia Partecipativa sviluppatasi ed in uso in diversi paesi esteri, in quel periodo. Il 18 novembre 2006, si tenne il Town Meeting a Marina di Carrara, nel quale 500 cittadini discussero sui contenuti della legge, fornendo spunti ed indicazioni utili alla

La Legge, dopo aver citato le disposizioni dello Statuto di cui si propone come diretta attuazione<sup>287</sup>, elencava, al comma 3 dell'art.1, tutta una serie di finalità<sup>288</sup> che il legislatore intendeva perseguire; tra queste, suscita particolare interesse l'affermazione di voler “contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni” attraverso l'*integrazione* con pratiche e strumenti di Democrazia Partecipativa, senza dare spazio a contrapposizioni tra le *varie forme* di democrazia: lo strumentario partecipativo introdotto dalla legge n.69/2007, quindi, sarebbe stato messo al servizio dello sviluppo e del perfezionamento della *Democrazia tout court*, e non come alternativa alla Democrazia Rappresentativa.

I cardini intorno ai quali ruotava l'intervento legislativo del legislatore regionale toscano erano costituiti da un *trittico di principi* formato dal *Principio d'Inclusione*, da quello *Deliberativo* e dal *Principio del Pluralismo Informativo*; proprio con riferimento al primo di questi principi, la dottrina non nascose le proprie riserve nei confronti della statuizione quasi solenne contenuta all'art.1 della legge, la quale attribuiva la natura di “diritto” alla

---

stesura del testo preliminare, che, nel febbraio del 2007, 50 rappresentanti dei partecipanti al TM del 2006 furono chiamati a discutere, prima che prendesse avvio il Dibattito in Consiglio Regionale. Per approfondimenti: <http://www.regione.toscana.it/-/il-percorso-di-costruzione-della-legge-sulla-partecipazione>

<sup>287</sup> L'art. 1, co.2 affermava che la legge si sarebbe posta in attuazione: dell'articolo 3, comma 4, perché avrebbe predisposto degli strumenti atti a garantire la partecipazione dei residenti e dei toscani all'estero alle scelte politiche regionali; dell'articolo 4, lettera m), in quanto avrebbe contribuito alla sostenibilità, alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico regionale, attraverso la promozione di soluzioni condivise sulle politiche di gestione del territorio; dell'articolo 4, lettera z), poiché avrebbe ricercato strumenti finalizzati alla realizzazione di una buona amministrazione, imparziale, trasparente ed equa; degli articoli 58 e 59, sulla sussidiarietà sociale, favorendo l'iniziativa autonoma degli abitanti e dei soggetti sociali organizzati sia nei processi partecipativi che nella valorizzazione delle competenze diffuse nella comunità regionale; dell'articolo 62, sulla sussidiarietà istituzionale, poiché prevedeva sostegni e incentivi agli Enti Locali, affinché procedessero allo svolgimento di processi partecipativi per le loro politiche nonché alla gestione di processi partecipativi rilevanti per le politiche regionali; dell'articolo 72, in quanto avrebbe promosso la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali.

<sup>288</sup> Come fatto notare da A.FLORIDIA, “La democrazia deliberativa in pratica, il caso Toscana”, in “Istituzioni del Federalismo” n.5, 2007, p.14 le finalità della Legge n.69/2007 si dividono tra “obiettivi più immediati”, legati ad una visione “strumentale ed operativa”, e “obiettivi di più lunga durata”, teleologicamente orientati verso la formazione di una cittadinanza più partecipe e consapevole.

“partecipazione alla elaborazione e alla formazione delle politiche regionali e locali”, da rendere “effettivo” attraverso la promozione di “forme e strumenti di partecipazione democratica”: quest’affermazione, che costituiva, senza dubbio, un passo avanti di non trascurabile portata<sup>289</sup> verso un modo d’intendere la *partecipazione* come “*forma ordinaria* di amministrazione e di governo della Regione”<sup>290</sup>, non ha, infatti, mancato di scatenare diverse discussioni dottrinali, incentrate, soprattutto, sulla *tutela giurisdizionale* necessaria a donare *concretezza* a tale diritto, in considerazione anche del *criterio di massima inclusività*<sup>291</sup> previsto dall’art.2, il quale, nel disciplinare

---

<sup>289</sup> In particolar modo se raffrontata con la più generica nozione contenuta nell’art.72 dello Statuto del 2005, lontana da quella di nuovo diritto sociale di Partecipazione abbracciata dal legislatore toscano con la legge n.69

<sup>290</sup> Legge n.69/2007, art.1, co.3, lett. b),

<sup>291</sup> Diversi autori hanno sottolineato quanto fosse problematico affermare la natura di “*Diritto*” alla Partecipazione, meritevole, pertanto, di apposita *tutela* anche di *carattere giurisdizionale*, e, allo stesso tempo, ricondurre la selezione dei soggetti legittimati ad un criterio, come quello della massima inclusività, legato alla presenza di un semplice interesse di fatto verso il territorio o l’oggetto della discussione nel soggetto intenzionato a partecipare, con la conseguenza di lasciare all’Autorità Regionale per la Partecipazione ampia discrezionalità nell’onere di valutarne la congruità in termini di mera utilità: in questa direzione V.DE SANTIS, *Le leggi regionali organiche in tema di partecipazione*, in V.DE SANTIS, “La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni”, Giappichelli Editore, Torino, 2013, p.207; M.CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n.69/2007*, in (a cura di) G.DEPLANO, “Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico”, Edicom Edizioni, Gorizia, 2009, pp. 6-7 (<http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione2007/default.aspx?nome=saperne>); sulla sindacabilità del procedimento partecipativo da parte del giudice, U.ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un’ottica di democrazia partecipativa*, in Dir.amm. n.4/2007 e *Democrazia Partecipativa e processi di democratizzazione*, in Democrazia e Diritto, n.2/2008, ribadendo il carattere di soft law necessario ad evitare una farraginosa deriva iper-normativa, metteva in guardia dalla tentazione di ricorrere al giudice per ogni questione attinente lo svolgimento del processo partecipativo, auspicandone l’intervento solo per conflitti più rilevanti, come quelli riguardanti l’esclusione di un soggetto dal procedimento o la mancanza di motivazione di una decisione finale, in qualità di “custode” dei grandi principi, come quello dell’inclusività di tutti i soggetti, a tutela dei quali affermava essere “preziosa” l’invocabilità di una tutela giudiziaria; S.CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche: saggio di diritto comparato*, in Riv.trim.dir.pubbl. n.57, 2007 consultabile anche alla pagina web: <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/06/Lezione-introductiva-prof.-Sabino-Cassese.pdf>, nell’analizzare da un punto di vista comparativistico le esperienze normative degli altri paesi che hanno “affrontato” la questione partecipativa, aveva riscontrato un effettivo autocontrollo da parte dei giudici, consapevoli che il “precario equilibrio” tra i principi d’autorità, di giustizia e di democraticità delle decisioni pubbliche, verrebbe bruciato da un eccesso sia di regolazione normativa sia di tutela giurisdizionale, e propensi, per

la *dimensione soggettiva* del diritto di partecipazione, riconobbe il *diritto d'intervento* non solo ai residenti<sup>292</sup> e a coloro che avevano, comunque, un legame con il territorio, per motivi di lavoro, studio o soggiorno, ma anche a chi, pur privo di tale connessione, avesse sottoposto le ragioni del suo intervento ad una *valutazione d'utilità* da parte dell'*Autorità regionale per la Partecipazione*<sup>293</sup>.

L'art. 2 della legge n.69/2007, a differenza di quanto previsto dall'art.72 dello Statuto, sembrava mostrare una forte "predilezione" verso le persone fisiche rispetto al mondo associativo e delle formazioni sociali: il *favor* nei confronti delle prime, che trovava la propria ratio nell'intento, rispettoso del *Principio Deliberativo*, di riprodurre il *capitale sociale*<sup>294</sup> presente nella comunità, anche attraverso l'inclusione di quei soggetti che, normalmente, tendono ad essere esclusi, o ad "auto-escludersi", dalla partecipazione civica, con la speranza di preservarne la genuinità dei contributi alla discussione dall'influenza di attori organizzati ed abituati a

---

tale ragione, a "riconoscere un proprio spazio al potere amministrativo"; in maniera particolare, Cassese rilevava che in Francia le "corti riconoscono una immunità da sindacato" alle "aree procedurali" all'amministrazione, "per impedire che il privato, un volta fatta sentire la sua voce in una procedura imparziale relativa" all'opportunità, agli obiettivi e alle caratteristiche principali del progetto, "riapra lo stesso ordine di questioni dinanzi al giudice amministrativo", anche se, in tale maniera, persiste, come fa notare lo stesso autore, il rischio che, senza un controllo giurisdizionale, le misure di partecipazione finiscano per essere più un mezzo per legittimare l'azione della pubblica amministrazione che un vero e proprio strumento di democrazia partecipativa.

<sup>292</sup> Senza distinzioni tra cittadini, stranieri o apolidi

<sup>293</sup> La quale, sempre secondo il medesimo articolo, era anche titolare di un "diritto d'invito"

<sup>294</sup> Per una definizione di "capitale sociale", A.FLORIDIA, *La democrazia deliberativa in pratica, il caso Toscana*, in "Istituzioni del Federalismo" n.5, 2007, p.4, nota 4, cita quella data da R.CARTOCCI *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, 2007, Il Mulino, Bologna, che lo definisce "risorsa collettiva, indivisibile e non appropriabile, dunque come bene pubblico", che "determina il grado di coesione sociale, l'ampiezza e la profondità dei legami orizzontali (di solidarietà tra sconosciuti) e la natura delle relazioni con le istituzioni. In breve, l'espressione designa un insieme di caratteristiche che attestano la qualità della società civile, e può essere considerato come sinonimo di 'senso civico'. Questo tipo di dotazione collettiva non può che riflettersi anche sulla qualità delle istituzioni politiche e sullo sviluppo delle relazioni di mercato, determinando il tessuto etico in cui avvengono transazioni economiche e relazioni cittadini-istituzioni: affidabilità degli attori, rispetto delle regole, ridotta incidenza di comportamenti opportunistici, lealtà verso le istituzioni"

dibattere nell’“*agora*”, pareva manifestarsi con l’*ostracismo* verso il mondo delle associazioni, con la loro esclusione tra i soggetti legittimati, ex art.2, non solo a proporre un procedimento partecipativo ma anche a prenderne semplicemente parte<sup>295</sup>; in realtà, secondo Floridia<sup>296</sup>, la legge regionale si sarebbe limitata a non attribuire uno status di “*rappresentatività a priori*” alle associazioni, le quali, sulla base dell’art.14, co.1, lett. a), sarebbero state legittimate ad “attivarsi e mobilitarsi” su progetti partecipativi, diversi dal dibattito pubblico sui grandi interventi, purché promossi su iniziativa di Enti Locali, istituti scolastici o di una percentuale minima di residenti, inversamente proporzionale al numero di abitanti del territorio interessato.

Il *Principio del Pluralismo Informativo*, infine, trovava la sua declinazione nelle disposizioni della legge che, da una parte, prevedevano il diritto del cittadino “ad essere informato” da chi, amministrazione pubblica e soggetti proponenti l’intervento oggetto di dibattito pubblico o domanda di sostegno regionale, possedesse elementi utili a garantirne una più consapevole ed effettiva partecipazione, e, dall’altra, sancivano il suo diritto a “fornire” ogni elemento utile in una vicenda verso la quale nutre un forte

---

<sup>295</sup> Non sono mancate critiche a questa scelta del legislatore toscano: M.CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n.69/2007*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n.3/2008, pur comprendendone le “buone intenzioni”, metteva in guardia dal rischio che, a suo parere, una tale scelta avrebbe comportato, cioè quello di limitare la stessa “inclusività” dei procedimenti partecipativi, specie con riferimento ad “istanze bottom-up”, per le quali il know-how posseduto dalle associazioni costituiva, e costituisce tutt’ora, un importante canale di “approvvigionamento”, rispetto a quello rappresentato, da una parte, dagli Enti Locali, ben più interessati, secondo l’autore, ad “insabbiare” o ad influenzare lo sviluppo di determinate iniziative, o, dall’altra, dagli altri singoli soggetti privati, magari disinteressati a procedimenti partecipativi ritenuti poco utili o remunerativi per la propria persona: per tale ragione, Ciancaglini, nel sottolineare come proprio le formazioni sociali, che la legge n.69/2007 si affrettava ad escludere tra il novero degli attori principali, avrebbero potuto costituire, in realtà, un ottimo contrappeso alle “conoscenze tecniche possedute dai soggetti proponenti un’opera pubblica, spesso impiegate con effetti distorsivi per influenzare i partecipanti e indirizzare la discussione”, sosteneva che la fluidità di un procedimento avrebbe tratto maggiore beneficio dall’organizzazione, piuttosto che dall’eliminazione a priori, dei soggetti organizzati; nella stessa direzione L.CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un’alternativa alla democrazia del voto*, in “Working Paper Centro Einaudi - Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica n.3/2008”, che metteva in guardia dall’eccessiva fiducia verso un modello deliberativo puro.

<sup>296</sup> A.FLORIDIA, *La democrazia deliberativa in pratica, il caso Toscana*, in “Istituzioni del Federalismo” n.5, 2007, pp.25-26

interesse: con riferimento al primo versante, infatti, la legge del 2007, tra la disciplina del Dibattito Pubblico e quella del Sostegno Regionale, prevedeva, all'art.11 del Capo III, l'Informazione tra gli *Strumenti* funzionali al pieno esplicarsi del Diritto di Partecipazione, stabilendo, in capo all'Autorità Regionale per la Partecipazione, il compito di assicurare la diffusione di *tutta* la documentazione, predisposta dai soggetti coinvolti, in relazione all'iniziativa, al progetto o all'intervento oggetto del processo partecipativo, ponendo in particolare rilievo, al comma 1, la *tempestività* di tale attività informativa e, al comma 2, la necessità che le amministrazioni pubbliche predisponessero uno *strumentario adeguato*, anche attraverso il ricorso al web ed altri sistemi telematici; l'importanza di garantire l'Informazione è ribadita, inoltre, dalla *priorità* accordata, dall'art.16, a quei *progetti partecipativi*, richiedenti il sostegno regionale e presentati da Enti Locali, che avessero utilizzato la *"rete telematica toscana"* e avessero reso disponibile, attraverso essa, *tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo*, curandosi, inoltre, di *offrire forme di comunicazione gratuita e periodica delle attività dell'Ente Locale e sui processi partecipativi in corso*; l'effettiva sostanziazione di questo *"diritto ad essere informato"* si poneva, quindi, come condizione propedeutica alla piena realizzazione del *"diritto del cittadino ad informare"*, a contribuire ad un determinato procedimento attraverso la condivisione del proprio sapere, delle proprie competenze e del proprio impegno, come specificato dalla lettera i) dell'art.1, comma 3, il quale, a tal fine, prevedeva, alla lettera d), che tra gli obbiettivi della legge ci fosse anche quello della *creazione di nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società*, presupponendo, con tali termini, la realizzazione di una comunicazione biunivoca tra i due soggetti, in posizione di "parità", attraverso la quale i titolari del diritto di partecipazione avrebbero potuto contribuire in prima persona alla decisione finale.

### **1.1. L'Autorità Regionale per la Partecipazione**

La *Sezione II* della legge, comprendente gli articoli dal 3 al 6, disciplinava l'*Autorità Regionale per la Partecipazione*, disegnandola come

un organo monocratico indipendente, nominato dal *Consiglio Regionale* scegliendo tra le candidature presentate dall'apposita Commissione Consiliare, al termine di una serie di audizioni realizzate con l'obiettivo, principale, di verificare l'insussistenza delle cause d'ineleggibilità, incompatibilità o di conflitto d'interessi, stabilite dalla legge regionale n.5/2008, e quello, collaterale, di sottrarla a spartizioni partitiche ed ingerenze politiche. I *requisiti d'imparzialità ed indipendenza* richiesti erano stati previsti sia per rassicurare i cittadini, disillusi dai partiti politici, della posizione di terzietà che la neo-nata autorità avrebbe rivestito, sia per superare la diffidenza di coloro che denunciavano la natura, potenzialmente, manipolatoria di una partecipazione normativamente definita: la previsione contenuta nella legge regionale andava, infatti, nella direzione di donare a quest'organo l'*autorevolezza*, la *legittimazione* e la *discrezionalità* necessarie per porsi come centro propulsore della svolta partecipativa impressa all'attività regionale, come confermato dagli importanti compiti di informazione<sup>297</sup> e dalle fondamentali funzioni ad essa attribuite per garantire il corretto esplicarsi dei due strumenti previsti dalla legge regionale, i.e. il *Dibattito Pubblico sui Grandi Interventi* ed il *Sostegno Regionale ai processi locali di partecipazione*.

L'art.3 prevedeva, al comma 2, che la persona chiamata a ricoprire l'incarico possedesse *profonda competenza nell'ambito del diritto pubblico, delle scienze politiche*, o, almeno, *comprovata esperienza delle metodologie, delle pratiche e delle tecniche partecipative*, non richiedendo, invece, il possesso della nazionalità italiana come condizione fondamentale: questi requisiti, uniti alle previsioni sulla sede, le strutture e l'indennità, previste dall'art. 6<sup>298</sup>, non solo avrebbero dovuto attribuire *autorevolezza* alla persona

---

<sup>297</sup> L'art.5, tra i vari Compiti attribuiti all'Autorità, prevedeva, alla lett. g) la "diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte, compresi i rapporti finali dei processi partecipativi", anche in via telematica, come era possibile veder confermato dalla pagina web <http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione2007/default.aspx> e all'attuale <http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=47> ; la lett.f), inoltre, le attribuiva sia il compito di provvedere alla redazione del rapporto annuale sulla propria attività e sul grado d'attuazione dei processi partecipativi ammessi al sostegno regionale, sia quello di trasmetterlo al Consiglio Regionale, affinché ricevesse adeguata pubblicità.

<sup>298</sup> L'art. 6, co. 1, oltre a stabilire che l'Autorità trovasse *sede* presso il Consiglio Regionale,



nominata, ma anche fornirle i mezzi necessari ad un proficuo svolgimento delle sue funzioni; tuttavia, come ricavabile dai *rapporti annuali*<sup>299</sup> relativi alla “*fase sperimentale*”, nonostante la buona volontà da parte della Regione, che mantenne ferma la disponibilità finanziaria, in una congiuntura economica che, eppure, l’aveva costretta a subire una riduzione delle risorse complessive a disposizione, il successo riscosso tra i cittadini e, soprattutto, tra gli Enti Locali<sup>300</sup> fece sì che i, pur consistenti, mezzi messi a disposizione dell’Autorità risultassero insufficienti a soddisfare tutte le, legittime, domande ad essa pervenute; l’Autorità, quindi, scelse di concentrarsi, sostanzialmente, sulla propria *funzione di promozione della partecipazione*, portata avanti attraverso il *sostegno finanziario e metodologico* ai processi partecipativi locali, trovandosi costretta, tuttavia, a porre in secondo piano importanti funzioni come quella di *garanzia*, di *monitoraggio* e di *valutazione ex post* dei processi finanziati: nonostante le oggettive difficoltà incontrate, il *Rapporto annuale 2012-2013* riporta come, durante il periodo di vigenza della legge n.69, l’Autorità Regionale per la Partecipazione abbia, comunque, esercitato, in vario modo, la propria *funzione di garanzia*, richiedendo, ad esempio, che tutti i progetti finanziati prevedessero delle *garanzie di neutralità ed imparzialità* ulteriori rispetto a quanto previsto dal testo della legge<sup>301</sup>, oppure la predisposizione di “*meccanismi di ‘restituzione’ degli esiti dei processi direttamente ai partecipanti, oltre che alla comunità*”, allo scopo di aumentare la fiducia dei cittadini nei procedimenti partecipativi; a tali richieste, infine, devono essere aggiunti i fondamentali interventi verso le Amministrazioni che avevano contravvenuto al *Protocollo d’Intesa* firmato con la Regione, il cui rispetto, come vedremo, era stato posto come “condicio sine qua non” per ottenere il sostegno regionale.

---

<sup>299</sup> Consultabili alla pagina <http://www.regione.toscana.it/-/legge-69-2007-testi-e-documenti-di-approfondimento>

<sup>300</sup> Dei 116 progetti finanziati nel quinquennio di vigenza della legge, circa l’80% proveniva dagli Enti Locali, in particolar modo Comuni, mentre il numero di progetti presentati da cittadini ed enti scolastici, e finanziati dall’Autorità, si era fermato, rispettivamente, a 11 e 14.

<sup>301</sup> Uno dei meccanismi predisposti a tale scopo era la *costituzione* di un *comitato* o di un *tavolo di garanzia*, che si assumesse il compito di verificare le scelte più importanti, senza, tuttavia, spostare la “responsabilità” del processo dal capo dei soggetti proponenti, e la cui composizione risultasse “bilanciata”.

Guardando, invece, alla *Valutazione ex post* dei processi partecipativi finanziati, il Rapporto 2012-13 sottolinea come la scarsità di risorse abbia impedito all'Autorità di svolgere una capillare attività di monitoraggio diretto e di controllo, con la conseguenza che le informazioni e le valutazioni sui progetti partecipativi sono giunte, prevalentemente, dalle *Relazioni finali dei Proponenti*<sup>302</sup>, cui viene subordinata l'erogazione dell'ultima tranche del sostegno finanziario, con ovvie ricadute sul piano dell'imparzialità del punto di vista coinvolto, con soltanto le *Valutazioni dei Partecipanti*, sotto forma di questionario, a porsi come, debole, bilanciamento.

## 1.2. Il Sostegno Regionale ai Processi di Partecipazione

Ben diverso è stato l'impegno profuso dall'Autorità nell'attività di Promozione della cultura della Partecipazione, che ha trovato espressione soprattutto nel *Sostegno, finanziario e metodologico, ai Processi Partecipativi Locali*, disciplinato dal Capo IV della legge, il quale, tra i due strumenti previsti dalla legge n.69/2007, ha, senza alcun dubbio, raccolto le maggiori fortune: difatti, il quinquennio di "sperimentazione", previsto dall'art.26, ha visto la Regione Toscana garantire il proprio apporto *finanziario e metodologico*, nonché fornire la necessaria "assistenza nella comunicazione, anche mediante supporti informatici", a 116 dei 220<sup>303</sup> progetti partecipativi presentati da *Enti Locali*, singoli o associati tra loro, *istituti scolastici*, gruppi di *residenti*, o singoli di *età superiore ad anni 16*, che avessero raccolto un determinato numero di firme, variabile in base al numero di abitanti del territorio interessato<sup>304</sup>; in aggiunta a tali soggetti, il

---

<sup>302</sup> Unitamente alla Relazione Finale, ai proponenti era richiesto di presentare anche la documentazione contabile relativa al processo ed i materiali in esso prodotto, tra cui la documentazione video e i risultati dei questionari.

<sup>303</sup> Cifre contenute nel Rapporto Annuale relativo al 2012 e ad inizio 2013, pubblicato a Marzo 2013 e redatto a cura di Rodolfo Lewanski con la collaborazione di A. Brazzini, D. Poggi e A. Zuti del Settore Analisi della normazione, e consultabile sul sito della Regione Toscana, all'indirizzo: [http://www.regione.toscana.it/documents/10180/71354/Rapporto\\_2012\\_marzo2013.pdf/8907b862-4ee1-4d09-86e3-f70e53188b61](http://www.regione.toscana.it/documents/10180/71354/Rapporto_2012_marzo2013.pdf/8907b862-4ee1-4d09-86e3-f70e53188b61)

<sup>304</sup> Il 5 per cento fino a mille abitanti; □ il 3 per cento fino a cinquemila abitanti; il 2 per cento fino a quindicimila abitanti; l'1 per cento fino a trentamila abitanti;

comma 4 dell'art.14, prevedeva che la domanda di sostegno potesse essere presentata anche da un'*impresa*, purché avesse ad oggetto, esclusivamente, proprie progettazioni o interventi di rilevante impatto ambientale, sociale od economico, sul territorio coinvolto; come scritto in precedenza, la legge aveva previsto che *associazioni* e *comitati* potessero intervenire *a supporto* ed *ausilio* di tutti i soggetti sovra-elencati, purché il loro intervento si risolvesse in un contributo diretto all'*empowerment* dei cittadini.

Sebbene la legge prevedesse la disciplina sui contenuti del sostegno come una «fattispecie a contenuto aperto», lasciando all'autonomia dei soggetti proponenti la definizione delle *tecniche partecipative* da utilizzare durante l'iter procedimentale, l'ammissione dei progetti partecipativi al sostegno regionale era, comunque, subordinata alla sussistenza di precisi *requisiti*, previsti dall'art.15, comma 1, allo scopo di verificarne la corrispondenza al livello qualitativo e agli standard partecipativi richiesti: l'*oggetto* del processo partecipativo doveva, ad esempio, essere “definito in modo preciso” e dovevano esserne specificati, con precisione, sia i *tempi di svolgimento*<sup>305</sup> che la *fase del processo decisionale* ad esso relativo; il promotore, inoltre, avrebbe dovuto scegliere *strumenti e metodologie partecipative* “congruenti con le finalità del processo e del contesto” di svolgimento, facendo particolare attenzione non solo ad assicurare la massima “inclusività delle procedure” e la “piena parità di espressione di tutti i punti di vista” nel dibattito, ma anche a promuovere l'effettiva “inclusione di gruppi sociali o culturali diversi”, premurandosi di porre in essere “azioni specifiche” tese a favorire la più ampia diffusione e accessibilità di tutte le informazioni, “anche tecniche”, tra i cittadini, non solo nella fase preliminare e per tutta la durata del processo partecipativo, ma anche in quella, successiva, di verifica dei risultati.

Oltre a questi requisiti, diciamo, “comuni” a tutti i soggetti, la legge aveva previsto delle apposite differenziazioni in base alla “natura” del

---

lo 0,50 oltre trentamila abitanti.

<sup>305</sup> Durata complessiva non superiore a 6 mesi, prorogabile di altri 3 per casi motivati ed ammessi dall'Autorità; nel caso la natura e la finalità dei progetti partecipativi avessero richiesto lo svolgimento in tempi superiori, il comma 2 prevedeva, comunque, l'ammissibilità della domanda, a condizione che venisse data precisa indicazione dei tempi e delle fasi di articolazione del processo per il quale era stato chiesto il sostegno.

*richiedente*: in aggiunta all'adempimento delle condizioni dettate dal comma 1, infatti, il comma 3 dell'art.15 richiedeva, da parte dei cittadini, dei *residenti*, degli *istituti scolastici* o delle *imprese* questuanti, "la messa a disposizione...di risorse proprie, anche solo di natura organizzativa", allo scopo di ottenere una sorta di *garanzia d'impegno a non lasciar cadere* il processo partecipativo, una volta ottenuto il sostegno regionale, soprattutto se di carattere finanziario; con riferimento, invece, alle domande di sostegno presentate dagli *Enti Locali*, il comma 4 subordinava la loro ammissibilità non solo alla *messa a disposizione di risorse proprie* (stavolta sia finanziarie che organizzative) e all'impegno di *garantire l'accessibilità di tutta la documentazione rilevante* per il processo partecipativo, con l'obbligo di *tener conto dei risultati emergenti* dal processo stesso, o, quantomeno, di *motivare il mancato od il parziale accoglimento*, ma anche all'*adesione*, da parte dell'ente, al Protocollo d'Intesa Regione-Enti Locali, previsto dall'art.18: quest'articolo, infatti, stabiliva che la Giunta regionale avrebbe promosso, come *condicio sine qua non* per ottenere il proprio sostegno, un *protocollo d'intesa*, che avrebbe comportato, per gli *Enti Locali* sottoscriventi, la "*condivisione dei principi della legge, l'accettazione volontaria delle procedure da essa previste, la sospensione dell'adozione o dell'attuazione degli atti amministrativi di propria competenza*" pregiudizievoli per l'esito degli altri processi di partecipazione (e per l'esito di un eventuale dibattito pubblico, come vedremo successivamente); poiché, come specificato da attenta dottrina<sup>306</sup>, l'adesione al Protocollo avrebbe comportato dei vantaggi per gli *Enti Locali*", anche "al di fuori di processi specifici di partecipazione ammessi" <sup>307</sup>, garantendo un "sostegno regionale....alla creazione di una rete locale di infrastrutture materiali e immateriali della partecipazione", grazie a risorse destinabili dai Comuni "alla logistica", alla "formazione di personale specializzato" o "alla creazione di stabili reti informatiche", il Protocollo può essere visto non solo come uno *strumento di cooperazione inter-istituzionale* e di *regolazione di potenziali*

---

<sup>306</sup> A.FLORIDIA, *La democrazia deliberativa in pratica, il caso Toscana*, in "Istituzioni del Federalismo" n.5, 2007, pp.37-38

<sup>307</sup> Art.18, co.3 legge n.69/2007

*conflitti*<sup>308</sup> tra Enti Locali e Regione, ma anche come una “*sorta di precauzione*”, da parte della seconda, “*rispetto a comportamenti opportunistici*” dei primi, vincolati dalla sottoscrizione ad accettare le procedure e le condizioni poste dalla legge n.69 anche in occasione di procedimenti partecipativi, ad essi “sfavorevoli”, promossi da altri soggetti.

Dopo aver elencato, all’art. 16, i *Criteri di Priorità*<sup>309</sup>, previsti dal legislatore per evitare la logica dei “finanziamenti a pioggia”<sup>310</sup> ed utilizzabili dall’Autorità per scegliere quali progetti, tra quelli oggetto delle domande ammesse, avrebbero avuto precedenza nel ricevere il sostegno richiesto, la

---

<sup>308</sup> A.FLORIDIA, *La democrazia deliberativa in pratica, il caso Toscana*, in “Istituzioni del Federalismo” n.5, 2007, p.38, sottolinea come tutto giri intorno all’accettazione del meccanismo del “precommitment” da parte dell’ente competente a prendere le decisioni, a sua volta sottoposto ad un’opera di mediazione da parte dell’Autorità Regionale per la Partecipazione, per ridurre le distanze tra, ad esempio, un gruppo di cittadini presentanti una richiesta di sostegno e l’Ente Locale che, pur avendo aderito al Protocollo ed essersi impegnato a tener conto dei risultati del processo partecipativo, può comunque formulare i propri dubbi e perplessità sul progetto presentato.

<sup>309</sup> Con particolare attenzione al Principio Informativo, il comma 2, disciplinante i criteri di priorità per le domande presentate da Enti Locali, prevede all’interno dell’elencazione la messa a disposizione in via telematica di tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo, comprese versioni sintetiche e divulgative (lett. e) e di forme di comunicazione, anche in via telematica gratuita e periodica delle attività dell’Ente Locale e sui processi partecipativi in corso (lett. f), ivi compresa la rete telematica toscana di cui alla legge regionale 26 gennaio 2004, n.1 (lett. d)

<sup>310</sup> La direzione intrapresa dalla legge fu quella di “premiare” i processi partecipativi che, oltre a rispettare i requisiti richiesti, fossero caratterizzati da ulteriori elementi di affinità con l’obiettivo della legge, cioè quello di rendere la partecipazione la “forma ordinaria di amministrazione e governo”: infatti, la logica dei “finanziamenti a pioggia”, che avrebbe previsto l’equa distribuzione di piccoli contributi a tutti i progetti rispondenti ai requisiti ex art.15, non avrebbe sortito l’effetto auspicato di assicurare l’*effettività* dei processi partecipativi, specie tenendo conto dell’alto numero di domande presentate all’Autorità. Per tale ragione, oltre ai criteri previsti dall’art.16 della legge n.69/2007, dal 2009 l’Autorità Regionale, nella sua opera di valutazione preventiva, ha tenuto conto anche: a) della necessità di procedere ad una, quanto più possibile, *equa distribuzione delle risorse* sul territorio toscano; b) della possibilità di *utilizzare approcci partecipativi anche con tematiche e politiche diversificate*; c) dell’opportunità di dare risalto e tutela alla *eterogeneità dei soggetti proponenti* i progetti partecipativi ed, infine, d) dell’importanza che questi progetti fossero caratterizzati da un elevato livello *dialogico-deliberativo*; dal 2011, inoltre, l’Autorità ha ulteriormente affinato la propria opera di selezione, dando priorità a progetti partecipativi aventi ad oggetto il tema dei *rifiuti*, oppure provenienti da comuni che avevano subito la *soppressione delle circoscrizioni* o, infine, concernenti la scelta di proporre un *bilancio partecipato*, capace di chiamare a raccolta la cittadinanza o determinate categorie nella discussione sull’utilizzo delle risorse a disposizione.

legge regionale disciplinava, all'art.17, le Modalità d'Ammissione dei Progetti Partecipativi e del loro Sostegno. Quest'articolo approfondiva<sup>311</sup> le funzioni e le peculiarità dell'azione dell'Autorità, chiamata sì ad una valutazione ex ante sulla sussistenza dei requisiti e ad ammettere, con atto motivato, le varie domande di accesso al sostegno, entro 30 giorni dalla loro presentazione, ma anche ad intervenire per ricondere i progetti presentati a versioni maggiormente "rispondenti ai requisiti di ammissione e ai criteri di priorità" contenuti nella legge stessa, condizionandone l'accoglimento ad apposite modifiche nella direzione da essa indicata, suggerendo "modalità di svolgimento integrative" e proponendone il "coordinamento con progetti simili"<sup>312</sup>: si trattava di un'attività *centrale dell'Autorità, articolata lungo tutto l'arco della procedura*, che prendeva il via con un incontro con i soggetti proponenti, in una fase antecedente alla presentazione ufficiale del progetto partecipativo, in cui l'Autorità offriva la propria consulenza nella messa a punto dell'oggetto, delle caratteristiche e delle modalità di svolgimento del processo partecipativo, e avrebbe potuto proseguire, a seguito della presentazione ufficiale, con l'eventuale proposta di modifiche od integrazioni al progetto presentato.

Il trattico di articoli appena analizzato prevedeva, quindi, *meccanismi* che andavano nella direzione di favorire l'avvicinamento, di quanto presentato dal soggetto legittimato, all'ideale deliberativo, che vedeva come presupposti fondamentali l'adempimento del principio d'inclusività e di quello del pluralismo informativo: se, riguardo al primo, il legislatore aveva

---

<sup>311</sup> L'art. 5 della legge aveva provveduto espressamente ad una generale elencazione dei Compiti dell'Autorità Regionale per la Partecipazione, prevedendone i compiti relativi alla valutazione e all'ammissione delle Proposte di Dibattito Pubblico sui Grandi Interventi e di quelle indirizzate al Sostegno Regionale ai Processi Partecipativi, per la gestione dei quali era demandata, ad essa, l'elaborazione degli orientamenti e la definizione dei criteri e delle tipologie della loro attuazione; oltre alla diffusione, anche in via telematica, della documentazione e della conoscenza sui progetti partecipativi presentati e delle relative esperienze, le era, inoltre, stata affidata la valutazione del loro rendimento e dei loro effetti, nonché la distribuzione dei loro rapporti finali, contribuendo, così, alla realizzazione di un archivio e di una rete di conoscenza e supporto di tutte le attività di partecipazione. L'Autorità, infine, avrebbe dovuto procedere alla redazione di un rapporto annuale sulla propria attività, da trasmettere al Consiglio regionale, che avrebbe contenuto, tra l'altro, informazioni sul rispetto e sul grado di attuazione dei processi partecipativi ammessi al sostegno regionale.

<sup>312</sup> Art.17, co.1, lett. a) e b)

posto “l’inclusività delle procedure” e “l’inclusione di gruppi sociali o culturali diversi” tra le condizioni d’ammissione dei progetti, anche allo scopo di assicurare “la piena parità di espressione di tutti i punti di vista” nel dibattito, con riferimento al principio del pluralismo informativo, il legislatore si era mosso nella direzione di eliminare quelle *asimmetrie informative* che avrebbero minacciato l’effettiva realizzazione di una discussione realmente “deliberativa”, richiedendo espressamente<sup>313</sup> “azioni specifiche” volte alla massima diffusione delle informazioni, anche tecniche, relative al progetto presentato, di modo che venisse garantita a tutti i soggetti coinvolti la piena conoscenza di ogni suo aspetto, utile ad una proficua e consapevole discussione e ad un controllo informato nella successiva fase di realizzazione di quanto approvato. Il trittico formato dai principi dapprima analizzati, quindi, era stato previsto allo scopo di realizzare un’arena deliberativa, che, senza sostituirsi al decisore pubblico, avrebbe mirato ad influenzarne la decisione finale, favorendo le condizioni per una discussione libera, tra eguali, su un problema comune, con l’obiettivo di giungere ad una visione, realmente, condivisa da tutti i partecipanti o, quantomeno, rispettosa di tutti i punti di vista dei soggetti aderenti al processo.

### 1.3. Il Dibattito Pubblico sui “Grandi Interventi”.

Il riscontro ottenuto, invece, dal Dibattito Pubblico sui Grandi Interventi è stato di tutt’altro tenore: nessun dibattito pubblico è stato, infatti, avviato sotto la vigenza della legge n.69/2007, a fronte, invece, dei numerosi progetti partecipativi, che hanno chiesto, ed ottenuto, il sostegno regionale durante il ciclo vitale della “sunset law”. Si trattò di un risultato altamente deludente, specie se si considera l’ampio risalto mediatico dato allo “sbarco in Italia” del Dèbat Public transalpino e alla cornice normativa predisposta dal legislatore regionale.

La legge riservava all’istituto il Capo II, costituito dagli articoli ricompresi tra il 7 ed il 10, che disciplinava l’*ambito applicativo*, le *condizioni d’ammissibilità*, i *soggetti* legittimati, lo *svolgimento* e gli *effetti*

---

<sup>313</sup>

Art.17, co.1, lett. h)

derivanti dalla corretta conclusione di un procedimento di *confronto pubblico*, della durata di *sei mesi*, da svilupparsi sotto lo sguardo dell'Autorità Regionale per la Partecipazione, chiamata ad organizzarlo e a dirigerlo, in qualità di organo indipendente, sulla falsariga di quanto previsto dalla Loi Barnier sulla CNDP: a seguito di una proposta di *grande intervento* o di un'*opera pubblica*, oppure dinanzi ad una *questione di importante impatto ambientale, sociale ed economico*, infatti, l'Autorità Regionale poteva essere invocata da uno dei soggetti previsti dall'art.8<sup>314</sup>, affinché valutasse, ed eventualmente ammettesse, la proposta di organizzare un Dibattito Pubblico sugli *obiettivi* e sulle *caratteristiche* del progetto.

La lettera della legge evidenziava una serie di caratteristiche che delimitavano la portata dell'intervento normativo: innanzitutto, l'istituto era previsto solo in caso di *grandi interventi*, riferendosi, con tale termine, a quei progetti per i quali si prospettavano "possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale e economica" ed avessero un impatto tale da superare l'ambito locale ed investire, quantomeno, quello regionale; in secondo luogo, si era in presenza di una semplice *facoltà*, non essendo prevista alcuna condizione oggettiva che obbligasse l'Autorità ad organizzare un dibattito pubblico; in terzo luogo, il dibattito pubblico poteva vertere sugli obiettivi e le caratteristiche del progetto, ma non avrebbe potuto investire l'an, cioè l'opportunità stessa di realizzarlo; infine, la forbice temporale all'interno della quale il dibattito pubblico avrebbe potuto trovar luogo era alquanto limitata, essendo prevista l'eventualità di realizzarlo esclusivamente "nella fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare", con la sola eccezione<sup>315</sup>, costituita dalla possibilità di procedere ad una richiesta "tardiva", concessa all'amministrazione competente a

---

<sup>314</sup> La *Domanda di Dibattito Pubblico* poteva venir avanzata da un novero eterogeneo di soggetti, ricomprendenti non soltanto chi, pubblico o privato, aveva proposto il grande intervento, oppure colui che avrebbe contribuito alla sua realizzazione, ma anche gli Enti Locali, purché territorialmente coinvolti, e almeno lo 0.50% dei cittadini, degli stranieri o degli apolidi *regolarmente residenti* nella Regione, anche se chiamati "alle armi" dal mondo dell'associazionismo.

<sup>315</sup> Tale eccezione, prevista dal comma 2 dell'art. 7, era concessa al soggetto cui competeva la realizzazione del grande intervento, essenzialmente, a fini difensivi, nel caso in cui l'insorgere di particolari posizioni antagoniste mettesse in dubbio la bontà del progetto presentato.



realizzare l'intervento: la ragione di tale "limite temporale" risiedeva nella necessità che la discussione coinvolgesse i cittadini in una fase in cui fosse ancora possibile incidere sulla decisione finale, attraverso il coinvolgimento e la condivisione delle diverse competenze ed esperienze presenti nella collettività. È da evidenziare, inoltre, la *discrezionalità* riservata dal legislatore regionale all'*Autorità*, alla quale era riservata libertà non solo in relazione all'individuazione dell'oggetto, ma anche nella valutazione della rilevanza dell'impatto dovuto all'intervento e delle proposte di dibattito pubblico, non essendo obbligata, da alcuna condizione oggettiva, ad accogliere le domande avanzate dai *soggetti legittimati*.

Tra quest'ultimi, l'*art. 8*, da una parte, annovera sia il soggetto, pubblico o privato, *titolare e proponente il grande intervento*, sia *colui chiamato a contribuire in maniera rilevante alla sua realizzazione*<sup>316</sup>, mentre, dall'altra, ricorda gli *Enti Locali territorialmente coinvolti* e almeno lo *0,50% dei cittadini, stranieri o apolidi, regolarmente residenti nel territorio regionale*, i quali, nella domanda, potevano indicare fino ad un massimo di sette delegati a fare le loro veci durante il processo. Il medesimo articolo, nel procedere con la previsione dei requisiti e delle condizioni per accogliere le domande, proseguiva nell'orientamento diretto a lasciare, comunque, ampio margine di manovra all'Autorità, con il solo obbligo, in capo a questa, di provvedere, con atto motivato, entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta, dopo aver acquisito il parere, comunque non vincolante né necessario, degli enti pubblici interessati e dei delegati dai proponenti; prima di procedere con la decisione, inoltre, l'Autorità poteva richiedere una *documentazione ulteriore*, di carattere tecnico, ed approfondimenti ai proponenti, verificando, infine, la sussistenza di eventuali atti amministrativi inerenti il progetto preliminare.

Il legislatore, quindi, passò a disciplinare, con l'*art. 9*, lo "*svolgimento del dibattito pubblico*", specificando come l'Autorità, nel disporre l'apertura, col medesimo atto con il quale accoglieva la domanda, potesse procedere direttamente alla sua *organizzazione*: ne avrebbe, innanzitutto, *stabilito la durata*, tassativamente non superiore a 6 mesi, salvo proroghe motivate di massimo altri 3; avrebbe, inoltre, proceduto a *regolarne le fasi*, così da

---

<sup>316</sup> Tendenzialmente, lo Stato o la Regione.

promuovere la “partecipazione informata” del più vasto numero di abitanti coinvolti e garantire l’“imparzialità della conduzione” del dibattito, all’interno del quale avrebbero dovuto trovare pari dignità espressiva tutti i punti di vista dei partecipanti; infine, allo scopo di assicurare la regolarità del procedimento e il rispetto del principio di eguaglianza dei partecipanti, il legislatore prevedeva la *nomina* di un *Responsabile del Dibattito Pubblico*, da scegliere fra esperti di metodologie e pratiche partecipative, da parte della stessa Autorità, alla quale era, inoltre, demandata la definizione dei suoi compiti.

Tra i compiti del Responsabile, l’art.10 prevedeva la redazione di un *Rapporto Conclusivo*, riportante “il processo adottato”, gli argomenti sollevati durante il dibattito e le eventuali conclusioni raggiunte dai partecipanti al termine del processo, da consegnare all’Autorità, la quale, dopo aver verificato il regolare svolgimento del procedimento, ne avrebbe disposto la pubblicazione; la palla, quindi, sarebbe passata nuovamente al *soggetto proponente*, il quale, entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto, avrebbe dovuto, in considerazione di quanto emerso dal dibattito, dichiarare le proprie intenzioni, scegliendo tra la “*rinuncia*” al progetto, magari per sostenerne uno alternativo, la sua “*modifica*”, specificando, tuttavia, i cambiamenti da apportare, e, come terza opzione, la “*conferma*” di quanto previsto inizialmente, *motivando*, comunque, le ragioni della propria decisione<sup>317</sup>.

Il tema della *spettanza del potere deliberativo* è stato lungamente dibattuto in dottrina e la risposta fornita dalla legge toscana n.69/2007 è stata quella di prevedere un “*obbligo di motivazione*” in caso di *decisione difforme* rispetto a quanto emergente dal dibattito; pur trattandosi del “*minimo richiesto*”<sup>318</sup>, i principali commentatori della legge sono stati concordi nel riconoscere in tale obbligo il “giusto mezzo” a garanzia della serietà del

---

<sup>317</sup> Ciò rispecchia pienamente quanto previsto dalla legge francese con riferimento al Débat Public sui progetti infrastrutturali, per il quale non è prevista alcuna decisione finale o raccomandazione da parte della Commissione Nazionale, ma, esclusivamente, la redazione di un rapporto conclusivo, essendo lasciata al Proponente l’ultima parola sulla questione.

<sup>318</sup> U.ALLEGRETTI, *Democrazia Partecipativa*, in A.FALZEA, P.ROSSI, E.CHELI, E.BRECCIA (a cura di), *Enciclopedia del Diritto, Annali IV*, Giuffrè, Milano, 2011, p.330

*rapporto tra processo partecipativo e decisione finale*, poiché il soggetto proponente il grande intervento, pur rimanendo titolare del potere di decidere, avrebbe accettato una parziale limitazione della propria “sovranità”: nel caso di *grande intervento* proposto da un soggetto privato, infatti, costui, come scritto poco sopra, sarebbe stato chiamato a motivare la propria risposta a fronte delle risultanze emergenti dal processo partecipativo, indipendentemente dalla natura, pubblica o privata, del soggetto dal quale era stata avanzata la domanda di dibattito pubblico; allo stesso modo, qualora questo fosse stato richiesto a fronte di un intervento proposto da un soggetto pubblico, quest’ultimo non si sarebbe limitato a “legarsi le mani, almeno un po’<sup>319</sup>”, poiché sarebbe scattato, come nel caso della “richiesta di sostegno regionale”, quel meccanismo del *precommitment*, legato all’accettazione del *Protocollo d’Intesa con la Regione*, che, pur non vincolando in maniera ineludibile a rispettare inderogabilmente quanto emerso dal dibattito, avrebbe fatto sorgere, in capo al decisore “ultimo”, sia un preventivo “*dovere di sospensione degli atti amministrativi connessi*” sia un “*obbligo di motivazione*” politicamente rilevante: se, infatti, per il soggetto privato, disattendere le risultanze del dibattito pubblico avrebbe potuto portare “solo” all’adozione di una decisione impopolare, suscettibile di generare moti di protesta, intoppi e ritardi in fase di esecuzione, ma, sostanzialmente, “inoffensiva” sul fronte della stretta legittimità delle proprie azioni, nel caso del soggetto pubblico, invece, un simile comportamento avrebbe potuto esigere un pesante tributo in termini di consenso politico ed elettorale: per tale ragione, quindi, è stato sottolineato che l’*influenza*, la capacità di incidere, in maniera effettiva, sul processo decisionale, e donare, perciò, solidità ai suoi esiti, risulterebbe essere direttamente proporzionale alla capacità del processo stesso di coinvolgere, in una discussione profonda, articolata e ben dibattuta, il maggior numero possibile di attori interessati. La legge toscana n.69/2007, quindi, non scelse la via della “coercizione”, che avrebbe visto l’imposizione coattiva del rispetto di quanto emerso dal dibattito, bensì valorizzò un sistema improntato sull’incentivazione dei

---

<sup>319</sup> L’espressione è di L.BOBBI “*La democrazia deliberativa nella pratica*”, in “Stato e Mercato, n.73, 2005, p.69, come ripresa da A.FLORIDIA “*La democrazia deliberativa in pratica, il caso Toscana*”, in “Le Istituzioni del Federalismo” n.5, 2007

soggetti proponenti il grande intervento, soprattutto quelli pubblici, a modellare la propria decisione ad un atteggiamento di *responsiveness*.

Il modello proposto dalla legge n.69/2007, tuttavia, non riscosse il successo sperato e il Dibattito Pubblico rimase, sostanzialmente, lettera morta, al punto da convincere il legislatore toscano dell'opportunità di operare una profonda riscrittura della sua disciplina con la legge regionale n.46/2013.

#### **1.4. Coordinamento con la Legislazione Regionale in Materia di Governo del Territorio**

Prima di passare alla legge regionale n.46/2013, ritengo opportuno dedicare poche righe ai rapporti tra la legislazione regionale in materia di partecipazione e quella sul governo del territorio. La legge n.69/2007 conteneva una previsione, l'art.21, deputata a disciplinarne il coordinamento con la legge della regione Toscana n.1/2005: quest'ultima, come scritto nel capitolo precedente, prevedeva che, ad ogni livello territoriale, venissero definiti dei *percorsi di democrazia partecipativa* aperti ai cittadini, che, sotto la supervisione di un organo di garanzia, stimolo e supporto come il Garante della Comunicazione, consentissero loro di "influenzare" la decisione finale, comunque, di spettanza dell'amministrazione competente: con riferimento a tali percorsi partecipativi, l'**art. 21**, al *primo comma*, chiariva che per la "partecipazione alla formazione, alla valutazione e alla messa in opera degli strumenti della pianificazione e degli atti di governo del territorio", riconducibili agli articoli 9 e 10 della legge regionale n.1/2005, si dovesse fare riferimento ai principi, agli istituti e alle modalità partecipative in essa previste, che vedevano il ruolo attivo del Garante della Comunicazione; il *secondo comma* del medesimo articolo stabiliva, inoltre, la *facoltà*, per gli Enti Locali, di "promuovere le forme partecipative" contenute nella legge regionale n.69/2007, nella "fase di elaborazione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio" e prima di passare alla loro adozione; in caso di interventi a rilevante impatto territoriale ed ambientale, ad esempio, sarebbe stata consentita l'organizzazione di un

Dibattito Pubblico, con conseguente necessità di relative intese tra il Garante della Comunicazione e l'Autorità Regionale per la Partecipazione, indirizzate a garantire l'uno la piena informazione all'altro ed il coordinamento tra le reciproche funzioni.

La dottrina, tuttavia, non ha mancato di sottolineare, anche in maniera critica<sup>320</sup>, le numerose sovrapposizioni tra la legge regionale del 2007 e la n.1 del 2005, auspicandone un coordinamento normativo capace di regolarne procedimenti e risorse: nella prima fase applicativa della legge n.69/2007, infatti, gran parte dei processi partecipativi finanziati con le risorse ad essa riservate hanno riguardato progetti legati, essenzialmente, a tematiche concernenti il “governo del territorio”, per finanziare i quali gli Enti Locali, non avendo trovato adeguata copertura con la dotazione garantita dalla legge regionale del 2005, decisero di confidare nella “discrezionalità” riservata all'Autorità per la Partecipazione. Per ritracciare i confini delle reciproche funzioni, semplificarne e disciplinarne i rapporti e procedere ad un riassetto dei rispettivi organi istituzionali di garanzia dei processi partecipativi, gli addetti ai lavori<sup>321</sup> si trovarono, quindi, concordi nel ravvisare la necessità di

---

<sup>320</sup> M.PICCHI, *La partecipazione all'attività legislativa e amministrativa della Regione Toscana*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.7/2012; M.CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n.69/2007*, in G.DE PLANO (a cura di) *“Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Gorizia, 2009, pur analizzando criticamente le suddette sovrapposizioni, ha cercato di fornire un'interpretazione diversa, sottolineando come l'art.21 fornisca una precisa articolazione dell'ambito di applicazione degli istituti partecipativi: a livello regionale, infatti, il comma 1 sembrava stabilire una “riserva di competenza” a favore della legge regionale n.1/2005, con riferimento alla partecipazione “alla formazione, valutazione e messa in opera” degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio, sancendo, inoltre, che il Garante della Comunicazione avrebbe dovuto utilizzare gli strumenti contenuti nella legge regionale n.1/2005 per promuovere la Partecipazione nell'attuazione del Piano d'Indirizzo Territoriale (PIT); altra interpretazione rintracciata dall'autore, riteneva legittima la “parallela” applicabilità di entrambe le leggi regionali, lasciando ai proponenti la scelta se seguire l'una o l'altra disciplina, in base alla *tipologia dell'oggetto della discussione*, con la legge del 2007 utilizzabile per la variazione di strumenti urbanistici relativi a singole opere, e la legge regionale n.1/2005 riservata alla pianificazione a più ampio raggio. Con riferimento all'*ambito applicativo locale*, il comma 2 dell'articolo 21 chiariva che gli Enti Locali erano autorizzati dal Garante della Comunicazione ad utilizzare, nella propria *Pianificazione Urbanistica*, i fondi e gli strumenti partecipativi previsti dalla legge n.69 e gestiti dall'Autorità per la Partecipazione, compresi il Dibattito Pubblico ed il Sostegno Regionale, con l'art.15, co. 4 lett. e) a subordinarne il ricorso al preventivo parere del Garante della Comunicazione.

<sup>321</sup> M.MORISI *“Partecipazione e governo del territorio. Come consolidare una*

un intervento normativo che, nella prospettiva d'istituzionalizzare l'esperienza della legge n.69, procedesse non solo ad una revisione della stessa ed ad un aggiornamento della legge regionale sul governo del territorio, ma anche ad una loro reciproca integrazione, valutando, infine, l'opportunità di procedere, da una parte, alla *modifica dell'assetto istituzionale ed organizzativo dei suddetti organi*, proponendone la *concentrazione delle funzioni in capo ad un unico soggetto*<sup>322</sup>, e, dall'altra, ad una *ridefinizione dell'istituto del Dibattito Pubblico*, orientata a renderne più agevole l'attivazione, specialmente, come vedremo, in relazione ad opere soggette a Valutazione di Impatto Ambientale. Tale apporto riformistico si concretizzò con l'entrata in vigore della legge regionale n.46/2013: non solo con l'art.23, che, nel disciplinare il *“coordinamento con la legislazione regionale in materia di governo del territorio”*, ha stabilito una *riserva a favore della legislazione regionale in materia di governo del territorio* (dapprima, la n.1/2005 e, successivamente, la n.65/2015) per quanto attiene la *partecipazione al processo di formazione degli strumenti di pianificazione*

---

*buona pratica” e R.LEWANSKI “Institutionalizing Deliberative Democracy: the Tuscany laboratory”*, entrambi consultabili sul sito della Regione Toscana <http://www.regione.toscana.it/-/legge-46-2013-iter-di-formazione-della-legge>; in particolare, Morisi tracciava “due strade parallele” che avrebbero portato all'istituzionalizzazione della partecipazione pubblica alla formazione, messa in opera e controllo delle politiche pubbliche: l'una sarebbe passata per il rafforzamento della partecipazione sul piano procedurale, all'interno dei procedimenti di governo del territorio (come auspicato dalla stessa legge n.1/2005); l'altra, invece, avrebbe proceduto alla revisione della legge n.69, attraverso la sua specializzazione nelle “grandi tematiche dell'agenda toscana”, lasciando che, con riguardo a quelle ambientali, territoriali ed urbanistiche, si concentrasse essenzialmente su “processi locali antecedenti o preliminari all'apertura dei procedimenti amministrativi della legge n.1/2005”, qualora la rilevanza regionale o trans-locale dell'oggetto di questi processi avesse impedito la loro riconduzione alla tipologia del Dibattito Pubblico. Morisi, quindi, auspicava che la “funzione promozionale” nei confronti della partecipazione della legge n.1, esercitata dalla legge n.69 nella sua fase di prima applicazione, trovasse la sua conferma in una “pratica e stabile” modalità di funzionamento, all'interno del contesto procedimentale del “governo del territorio”, senza dover ricorrere, ogni volta, alla discrezionalità dell'Autorità Garante per la Partecipazione. A parziale conferma di quanto proposto dalla dottrina, si veda, inoltre, il Documento Preliminare alla proposta di legge che mirava a modificare la l.r. 2007 n.69, approvato dal Consiglio regionale toscano il 28 novembre del 2011.

<sup>322</sup> M.CIANCAGLINI, *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della Democrazia Partecipativa. La legge regionale Toscana n.46/2013*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 1/2014, p.7-8, sottolineava come, nonostante il diverso spettro d'applicazione territoriale, la “contiguità nella tipologia di funzioni” richiedesse l'unificazione dei due organi

*territoriale ed urbanistica degli atti di governo del territorio*, oppure con gli articoli 27 e 28, che, aggiornandoli alla normativa vigente, hanno modificato gli articoli 9 e 42 della legge regionale n.10/2010, disciplinanti, rispettivamente, l’*“informazione e la partecipazione del pubblico al procedimento di VAS”* ed il *“raccordo tra le procedure partecipative della VIA ed i processi partecipativi previsti dalla legge n.46/2013”*, ma anche con tutta una serie di disposizioni, sparse nel testo di legge del 2013, che, come vedremo, mirano ad armonizzare le varie discipline.

## **2. La Legge Regionale n.46/2013: l’“alba” dopo il “tramonto”.**

Come previsto dal testo della stessa n.69, venne promosso<sup>323</sup>, sul finire dell’arco sperimentale della legge, un percorso partecipativo di valutazione, che prese in considerazione *“l’efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi promossi”* e *“l’opportunità di conferma o di modifica della...legge”*<sup>324</sup>. Le fila tirate dal processo valutativo, culminato nella risoluzione del Consiglio regionale Toscana n.168 del 12 dicembre 2012<sup>325</sup>,

---

<sup>323</sup> Il Consiglio della Regione Toscana approvò, nella seduta n.74 del 10 gennaio 2012, la mozione presentata dai consiglieri M.Gazzarri, D.Lastri, P.Marini, L.Matergi, M.Romanelli e M.Sgherri; a seguito di tale approvazione, ci fu, da un lato, il coinvolgimento di tutti i soggetti che avevano svolto dei processi partecipativi, avvalendosi dello strumentario previsto dalla legge n.69/2007, i quali furono invitati a delle audizioni tenute presso la 1<sup>a</sup> Commissione Consiliare e a delle apposite giornate di studio, per approfondire l’analisi delle loro esperienze, mentre, dall’altro lato, venne utilizzata una pagina del social network *Facebook* (<https://www.facebook.com/IndaginePartecipazione>) per raccogliere le opinioni di ogni cittadino toscano in materia.

<sup>324</sup> Art.26, co.2, legge n.69/2007

<sup>325</sup> La risoluzione n.168, Pubblicata sul BURT n.5 del 30/01/2013, pur riconoscendo le differenti valutazioni, rintracciabili nell’indagine conoscitiva, sugli effetti della legge n.69, sottolineava come dalle stesse emergesse, comunque, la volontà di proseguire nel cammino con essa intrapreso, confermando l’opportunità di uno strumento legislativo in materia di partecipazione, purché accogliesse le indicazioni suggerite per superare le criticità riscontrate. Il Consiglio Regionale, quindi, esprime il proprio favore alla formazione del *“Gruppo di lavoro tecnico misto, composto da dirigenti e funzionari sia della Giunta sia del Consiglio”*, previsto dalla relazione della Prima Commissione, che avrebbe avuto il compito di predisporre un nuovo testo di legge che tenesse conto sia degli orientamenti della Giunta sia delle indicazioni del Consiglio; queste vennero sintetizzate dalla risoluzione, tenendo conto dei 6 capi che andavano a comporre il nucleo della legge n.69, in suggerimenti che

videro la redazione di un bilancio, sostanzialmente, positivo dell'esperienza applicativa della legge, in cui le partite attive superavano, ampiamente, quelle negative, che, come già anticipato nel paragrafo precedente, vennero individuate, dalla pluralità dei commentatori, non solo nelle residue zone d'ombra nella, pur positiva, esperienza del sostegno regionale e nelle criticità applicative incontrate dall'Autorità per la Partecipazione, per la quale venne prospettata una riscrittura dell'assetto istituzionale ed organizzativo, ma anche e soprattutto nella disciplina del Dibattito Pubblico, vero e proprio “nodo gordiano” della legge n.69.

## **2.1. Il Sostegno Regionale nella disciplina della legge regionale n.46/2013**

Con riferimento al primo aspetto, gli addetti al processo di valutazione e revisione della legge regionale n.69, nonostante l'indubbio successo ottenuto dalla disciplina del *sostegno regionale ai processi partecipativi locali*, concordarono sulla congruità di un intervento che andasse nella direzione della *semplificazione* delle procedure previste dal testo di legge: in particolare, venne sottolineata l'opportunità di “distinguere tra la

---

prevedevano: la sostanziale conferma dei principi e delle finalità, della legge del 2007, dai quali permarrebbe l'esclusione del “principio di vincolatività degli esiti del processo partecipativo” per il decisore politico, “obbligato” esclusivamente, da un *principio di accountability*, a “tener conto” dei risultati emersi e a motivare pubblicamente le ragioni di un loro parziale o mancato accoglimento; la conseguente spettanza del potere decisorio, e della conseguente responsabilità, in capo alle istituzioni della democrazia rappresentativa; la conferma del carattere indipendente, e delle funzioni ad essa accordate dalla legge n.69, dell'Autorità Regionale per la Partecipazione, per la quale, tuttavia, si propose il superamento della sua composizione monocratica ed il suo raccordo con la figura del Garante della Comunicazione ex legge regionale n.1/05; la proposta di una profonda riscrittura del Dibattito Pubblico, mentre, per quanto concerneva il Sostegno ai Processi Partecipativi Locali, vennero avanzati solo dei semplici correttivi, miranti a rendere più semplice la procedura di presentazione delle domande, più stringenti i requisiti della loro ammissibilità e ad aprire un canale di finanziamento autonomo per i processi riguardanti le scuole e l'educazione alla cittadinanza attiva e alla partecipazione; l'utilizzo, infine, del contenuto e degli strumenti della legge n.69 ai fini della programmazione delle politiche regionali, individuando, con la nuova legge, le modalità e le risorse con cui si sarebbero dovute attivare i processi partecipativi nella fase di elaborazione e di predisposizione dei piani e dei programmi regionali



*presentazione* di un progetto partecipativo vero e proprio, definito in tutti i suoi dettagli, e la *richiesta iniziale* presentata all’Autorità”, così da superare il mai banale *ostacolo economico*, costituito dall’incombenza di dover investire un considerevole ammontare di risorse proprie solo per elaborare una domanda e presentarle un progetto compiuto, *senza alcuna garanzia sul suo futuro accoglimento*; venne, così, avanzata la proposta di realizzare una *fase istruttoria*, in cui il proponente avrebbe presentato un *progetto di massima*, la cui rilevanza, insieme agli aspetti metodologici ed organizzativi, sarebbe stata sottoposta alla valutazione dell’Autorità; solo a seguito dell’esito positivo di questa prima fase, il proponente avrebbe proceduto ad una completa, e più consapevole, elaborazione del progetto.

Le perplessità e le proposte degli addetti ai lavori sono state accolte dal legislatore regionale, il quale, all’art.14, comma 1 della legge n.46/2013, ha stabilito che i soggetti intenzionati a chiedere il sostegno regionale possono limitarsi a presentare una “***domanda preliminare***”, purché redatta in conformità di uno schema<sup>326</sup> definito dalla stessa Autorità, sulla base dei ***requisiti d’ammissione*** previsti dal comma 2 dell’**art.14**; nel redigere questi ultimi, la nuova legge ha accolto le istanze provenienti dall’indagine conoscitiva sulla legge n.69, che, per evitare la presentazione, specie da parte degli Enti Locali, di percorsi partecipativi senza alcuna indicazione sui tempi e le risorse disponibili, chiedeva una maggiore analiticità sia nella definizione del loro oggetto sia nell’indicazione delle risorse messe a disposizione e dei tempi della sua, supposta, realizzazione, suggerendo, nel caso in cui il proponente fosse un Ente Locale, la previsione di un vero e proprio obbligo di rigorosa specificazione: cosicché, alla lettera d), che richiede la *precisazione delle “risorse finanziarie eventualmente già destinate alla realizzazione delle opere, interventi o progetti relativi all’oggetto del processo partecipativo, nonché gli atti amministrativi e programmatici già compiuti...a tale realizzazione...collegati”*, facevano eco<sup>327</sup> la lettera e) e la

---

<sup>326</sup> Sul sito [www.open.toscana.it](http://www.open.toscana.it), dedicato alla Partecipazione, sono rintracciabili le “linee guida alla compilazione delle schede progetto preliminare” (<http://open.toscana.it/documents/43721/78296/Linee+guida+-+Domanda+L.R.+2+agosto+2013,+n.+46/b09c1ad8-4b64-47a8-a616-19902f0f018e>)

<sup>327</sup> Prima della novella ad opera della Legge regionale n.43/2015, che ha apportato una modifica all’art.14, comma 2, prevedendo, in luogo di quanto

lettera f), le quali prevedevano, rispettivamente, che l'Ente Locale proponente dovesse indicare, nella sua domanda preliminare, non solo la previsione dei costi del processo, ma anche l'ammontare delle *risorse finanziarie proprie* con cui intendeva contribuire alla realizzazione del processo<sup>328</sup>, e che ogni proponente, indipendentemente dalla sua natura, dovesse rivelare all'Autorità le “prime ipotesi e proposte metodologiche” sulle sue modalità di svolgimento. Gli ulteriori criteri, previsti per consentire all'Autorità di decidere sull'accoglimento di una domanda preliminare, confermano l'occhio di riguardo che il legislatore regionale ha deciso di riservare all'aspetto economico della partecipazione: il comma 1 dell'art. 15, infatti, aveva condizionato l'ammissibilità della domanda preliminare<sup>329</sup> non soltanto alla *valutazione della rilevanza dell'oggetto del processo partecipativo e dei suoi possibili effetti sulla comunità locale, sulla crescita della coesione sociale e sul rapporto di fiducia tra cittadini ed istituzioni*, ma anche ad una *comparazione tra costi del processo partecipativo e quelli del progetto*, dell'opera o dell'intervento oggetto di quest'ultimo, al fine di evitare una pericolosa sproporzione tra gli stessi. Ad ulteriore conferma della particolarità della posizione da essi rivestita, e a rafforzamento delle condizioni previste per l'accoglimento delle loro pretese, è stato riservato, in

---

disposto precedentemente, che la Domanda Preliminare dovesse indicare:

- e) il contesto, le motivazioni e gli obiettivi del processo partecipativo proposto;
- f) le prime ipotesi metodologiche sulle modalità di svolgimento del processo partecipativo;
- f-bis) una previsione di massima sui costi del processo partecipativo proposto.

Senza alcun riferimento agli Enti Locali.

<sup>328</sup> All'interno dello stesso comma, il medesimo obbligo è previsto per le imprese, a fronte della mera indicazione dell'entità e della misura delle risorse proprie, anche solo di natura organizzativa, messe a disposizione dai soggetti richiedenti *diversi* dagli Enti Locali e dalle succitate imprese

<sup>329</sup> Esaminate dall'Autorità in base all'ordine di presentazione. L'Autorità delibera sull'ammissibilità, dopo aver proceduto ad una *valutazione comparativa delle domande presentate* e la *presa in considerazione delle risorse disponibili*, entro 30 giorni dalle seguenti scadenze:

- a) entro il 31 gennaio, per i processi che hanno inizio dopo il 31 marzo;
- b) entro il 31 maggio, per i processi che hanno inizio dopo il 31 luglio e per i processi promossi dagli istituti scolastici;
- c) entro il 30 settembre, per i processi che hanno inizio dopo il 30 novembre.

luogo di un semplice comma, un apposito articolo, l'**art. 16**, alle *domande avanzate dagli Enti Locali*, le quali, per essere ammesse, oltre a soddisfare i requisiti già citati, dovranno non solo contenere l'*adesione al protocollo Regione-Enti Locali*, e consentire l'*accessibilità a tutta la documentazione rilevante* per il processo partecipativo, ma anche essere corredate da *apposita dichiarazione* che impegni l'ente a tener conto dei risultati dei processi partecipativi o, comunque, a *motivarne* il mancato o parziale accoglimento "*pubblicamente e in modo puntuale*": la decisione del legislatore di dedicare un articolo separato ai criteri di ammissione delle domande di sostegno provenienti dagli Enti Locali nasce, quindi, dal bisogno di rammentare a quest'ultimi il punto d'equilibrio dell'intero istituto del *Sostegno regionale*, che, se da una parte mantiene la spettanza dell'ultima parola in capo al decisore pubblico, dall'altra ripropone, di fronte ad esso, l'obbligo di fornire tempestiva risposta, ed esaustiva motivazione della propria scelta, ai partecipanti e alla collettività.

La Legge regionale n.43/2015 ha previsto l'introduzione di uno specifico articolo, l'**art.16-bis**, per disciplinare l'*ammissibilità al sostegno regionale* delle *domande presentate dalle imprese*, ricomprendendo all'interno di quest'ultime quelle avanzate da aziende private, cooperative sociali ed aziende pubbliche (purché in possesso della personalità giuridica e non rientranti tra gli "Enti Locali"), specificando che esse debbano riguardare *proprie progettazioni o interventi* che presentino un *rilevante impatto ambientale, sociale od economico*, e che, per essere ammesse, debbano *garantire l'accessibilità di tutta la documentazione rilevante e prevedere la messa a disposizione, nel processo, di risorse proprie*, sia finanziarie che organizzative; il comma<sup>3</sup>, inoltre, esclude la possibilità di ottenere un finanziamento per quei progetti finalizzati a rendere più competitivi prodotto o servizi da immettere sul mercato<sup>330</sup>. Tali soggetti erano già ricompresi sia dalla legge regionale n.69/2007 sia dalla legge regionale n.46/2013, cosicché mi pare evidente che la scelta di novellare quest'ultima, introducendo un apposito articolo, vada nella direzione di ridare linfa al

---

<sup>330</sup>

In parole semplici, anche in conformità delle regole comunitarie sul libero mercato e la libera concorrenza, è vietato il finanziamento di "inchieste di mercato" mascherate da progetti partecipativi (che configurerebbero un c.d. "aiuto di Stato").

sistema produttivo toscano, tenendo una mano a quelle imprese che, conscie delle possibilità insite in una visione partecipata della propria programmazione nel territorio in cui operano, intendono aprirsi al contributo di coloro che, come lavoratori, ne condividono e, come clienti, ne segnano il destino.

Passando ad analizzare la *procedura di valutazione ed ammissione dei progetti partecipativi*, vediamo come l'**art. 15, co. 2** precisi che l'Autorità, nell'ammettere le domande preliminari ritenute meritevoli, in quanto rispettose dei *requisiti* previsti all'articolo precedente, possa fornire indicazioni e suggerimenti ai soggetti proponenti, per consentire una "migliore ed adeguata definizione del progetto stesso"; costoro, da parte loro, una volta ricevuta la comunicazione dell'avvenuta ammissione, hanno *trenta giorni* di tempo per presentare una "*Domanda definitiva*" contenente una "*progettazione analitica*" del processo partecipativo, che, a norma del comma 3<sup>331</sup>, dovrà assicurare la *piena parità d'espressione di tutti i punti di vista, l'uguaglianza d'accesso ai luoghi e ai momenti del dibattito, l'inclusività delle procedure, la neutralità ed imparzialità della gestione del processo partecipativo, nonché la massima diffusione, anche in via telematica, delle conoscenze, delle informazioni e di tutta la documentazione rilevante*, allo scopo di favorire la più ampia partecipazione possibile.

La nuova legge, dopo aver riproposto, in maniera quasi integrale, i "*Criteri di Priorità*"<sup>332</sup> già previsti nella legge n. 69, utilizzabili dall'Autorità nella fase della valutazione di merito, per scegliere quali, tra i progetti presentati con le domande ammesse, siano meritevoli di una trattazione

---

<sup>331</sup> Come riformato dalla legge regionale n.43/2015; il previgente comma 3 prevedeva che la *progettazione analitica* rispettasse e sviluppasse i contenuti, solo sommariamente, definiti nella *domanda preliminare* presentata in fase istruttoria, , pena la mancata concessione, da parte dell'Autorità, del sostegno previsto. Tale disposizione, con la novella del 2015, è stata trasfusa al comma 2 dell'art.18 della legge regionale n.46/2013 (infra).

<sup>332</sup> L'Autorità Regionale per la Partecipazione, dal 2011, ha introdotto **tre criteri di priorità**, che avrebbero costituito delle "corsie preferenziali" sulla base dell'*oggetto dei processi partecipativi* per i quali si sarebbe richiesto il sostegno: due di queste indicazioni, *Rifiuti* e *Circoscrizioni*, tuttavia, sono decadute, uscendo, quindi, dai *temi prioritari*, mentre il terzo criterio tra quelli introdotti nel 2011, quello del ***bilancio partecipato***, ha, viceversa, mantenuto la propria importanza e priorità nella valutazione dei processi partecipativi che lo hanno come oggetto.

“preferenziale”, passa a disciplinare, agli artt.18 e 18-bis, la fase dell’*Ammissione definitiva* e le *modalità di sostegno dei progetti partecipativi* e della conseguente *erogazione del sostegno regionale*, non distanziandosi, anche in questo caso, da quanto previsto dal legislatore del 2009, se non per qualche piccolo, ma significativo, particolare: il legislatore regionale del 2013, infatti, dopo aver confermato<sup>333</sup> la *funzione di coordinamento e sostegno* dell’Autorità, nei confronti dei progetti partecipativi da essa ammessi, precisa che quest’ultima, nell’esaminare i “*progetti proposti da residenti, imprese ovvero da Enti Locali*”<sup>334</sup>, non solo deve “strappare la promessa” dell’amministrazione competente a tener conto dei risultati dei processi partecipativi, o, quantomeno, a motivarne pubblicamente e puntualmente il loro mancato o parziale accoglimento, ma deve anche preoccuparsi di acquisirne la disponibilità a “*partecipare attivamente al processo proposto*”, occupandosi, nel caso quest’ultima non manifesti tale disponibilità, di darne *pubblica notizia e diretta informazione ai soggetti richiedenti*, comunicando loro le ragioni che l’amministrazione avrebbe addotto come causa del mancato accoglimento, nonché l’“*impossibilità di avviare un percorso partecipativo condiviso con l’ente titolare delle decisioni sulla materia oggetto del processo*”<sup>335</sup>; un’ulteriore differenza (anche nei confronti della formulazione contenuta nell’originaria legge regionale n.46) è prevista dalla **lett.e)** del **comma 1**, che prevede, *in caso di progetti validi o innovativi che non sono riusciti a superare la valutazione comparativa*, la concessione del “patrocinio gratuito” e dell’ “autorizzazione ad usare il logotipo dell’Autorità”.

Come anticipato poco sopra, il successivo **art.18-bis** disciplina le *modalità d’erogazione del sostegno ai progetti ammessi dall’autorità*,

<sup>333</sup> Già la legge n.69 aveva previsto che l’Autorità, nell’ammettere, con *atto motivato*, i progetti partecipativi che le erano stati presentati da non oltre 30 giorni, precisava che questa avrebbe potuto non solo condizionare l’accoglimento della domanda a *modifiche del progetto*, che lo rendessero maggiormente rispondente ai *requisiti di ammissione* ed ai *criteri di priorità* previsti dalla legge, ma anche indicare delle *modalità di svolgimento alternative*, richiedere e “guidare” il *coordinamento con progetti simili*, nonché differenziare o combinare le diverse tipologie di sostegno, in base alle caratteristiche delle richieste avanzate dai soggetti proponenti.

<sup>334</sup> “*nel caso in cui i risultati del processo partecipativo concernono competenze di altri enti*”

<sup>335</sup> Art.18, co.4

articolandolo in:

- a) *Sostegno finanziario*;
- b) *Sostegno metodologico*;
- c) *Patrocinio o Supporto Logistico ed Organizzativo*, con particolare riferimento alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Esso precisa che tale sostegno possa essere rateizzato e subordinato alla presentazione di rapporti periodici e finali del processo partecipativo e della documentazione analitica dei costi, quest'ultima da consegnare, insieme alla relazione finale, entro i 3 mesi successivi alla conclusione del processo partecipativo. È prevista, inoltre, la possibilità di procedere alla sospensione del sostegno, fino all'avvenuta regolarizzazione dei requisiti e degli elementi costitutivi dei criteri di priorità, in caso di loro venuta meno nel corso del procedimento, e alla definitiva decadenza, in caso di inosservanza insanabile delle condizioni d'ammissione.

In caso di *Sostegno finanziario*, il pagamento della 2° rata è subordinato, in maniera ineludibile, alla consegna all'Autorità della c.d. **Relazione Intermedia** del processo partecipativo, mentre la mancata presentazione della **Relazione Finale**, entro i termini sopra ricordati, esonera l'Autorità dal dovere di pagare l'ultima rata ed impedisce al proponente di presentare richieste di finanziamento ai bandi successivi.

## **2.2. La nuova Autorità Regionale per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione**

Come si può dedurre da quanto appena scritto con riferimento alla disciplina del sostegno regionale, l'Autorità Regionale per la Partecipazione ha mantenuto il suo ruolo centrale a garanzia del corretto esplicarsi degli istituti previsti dalla legge; essa, tuttavia, è stata oggetto di una decisa "ristrutturazione", volta a migliorarne sensibilmente l'efficienza e a superare le incertezze applicative incontrate durante il ciclo della legge n.69.

Come sottolineato dalla stessa Autorità nel Rapporto annuale 2012-

2013<sup>336</sup>, l'ammontare delle risorse economiche, umane e strumentali, messe a disposizione del Consiglio regionale, è risultato inadeguato a rispondere in maniera soddisfacente alla crescente domanda di partecipazione e a consentire il compiuto spiegarsi di tutte le funzioni designate all'Autorità dalla legge n.69/2007; per tale ragione, l'Autorità, nella propria riflessione sulle *Prospettive future* della Legge sulla Partecipazione, suggerì di cogliere al volo l'occasione di procedere ad una sua modifica e, nell'elencare alcuni punti che il legislatore regionale avrebbe dovuto affrontare, sottolineò l'importanza di tradurre in realtà le buone intenzioni contenute nel testo di legge, prestando **maggior attenzione** sia alla **effettiva capacità operativa dell'Autorità**, attraverso l'attribuzione di uno staff congruo ai compiti ad essa assegnati e lo "stanziamento di *risorse finanziarie ad hoc* per il funzionamento dell'Autorità e del suo ufficio, *distinte da quelle destinate al sostegno dei processi partecipativi*", sia alla **fase di monitoraggio e valutazione ex post** dei progetti finanziati.

Un altro fattore di criticità, sottolineato da coloro che si sono trovati a relazionarsi con l'Autorità per ottenere il *sostegno regionale*, è rappresentato dalla sua **natura monocratica**, che, se da un lato ne ha accentuato le caratteristiche d'indipendenza, dall'altra ha prestato il fianco ad una serie di limiti, dovuti alla scelta di dotare tale organismo di un alto livello

---

<sup>336</sup> Nel paragrafo dedicato a "L'Ufficio e lo staff", il rapporto dell'Autorità non manca di chiarezza nel ricordare come l'*attività di promozione della partecipazione*, se da un lato si è sostanziata, principalmente, attraverso la *valutazione ex ante* ed il *sostegno metodologico* ai progetti partecipativi, sia stata, dall'altro, "condizionata dalle risorse disponibili" quando si è trattato di rispondere alle numerose richieste di *sostegno economico*; per le medesime ragioni, altre importanti funzioni dell'Autorità, come quelle di *Garanzia* e di *Valutazione ex post*, ma anche il "semplice" aggiornamento del sito internet, sono passate in secondo piano a causa dell'inadeguatezza delle risorse a disposizione: "Nonostante l'impegno profuso dal personale dell'Ufficio, si tratta di una dotazione del tutto inadeguata rispetto ai compiti che la l.r. 69/07 affida all'ARP e al perseguimento degli obiettivi più ampi di diffusione della cultura della partecipazione. Quando assunse l'incarico nell'ottobre 2008, l'Autorità ricevette precise assicurazioni che avrebbe potuto disporre delle necessarie risorse. Giunta e Consiglio in data 7 ottobre 2008 formalizzarono un Accordo che prevedeva la messa a disposizione dell'ARP delle necessarie risorse. Nonostante ripetute sollecitazioni da parte dell'ARP, né le assicurazioni e né l'Accordo hanno avuto alcun seguito, denotando scarso interesse per le capacità operative dell'ARP e l'efficacia della l.r. 69/07. A ulteriore conferma di questa situazione, vanno evidenziate le disparità di risorse e di trattamento rispetto ad altre figure di garanzia regionali, che pure non hanno la responsabilità di attribuzione di fondi pubblici richieste invece all'ARP"

d'*autonomia* e *discrezionalità*, riverberatesi in una valutazione dei progetti partecipativi, a giudizio di diversi proponenti, *priva* dell'opportuno **pluralismo metodologico**: la causa di tale inatteso effetto di uniformazione dei metodi e delle tecniche è stata rinvenuta nella "autonoma scelta" dell'Autorità, a fronte della scarsità di risorse economiche da distribuire, di appiattirsi su una determinata scala di criteri e di valutazione, che ha convinto i proponenti a ripetere una "*forma di domanda che ha avuto successo*"<sup>337</sup>.

Per risolvere tali criticità, il legislatore del 2013, accogliendo le sollecitazioni dell'Autorità e i suggerimenti di coloro che avevano preso parte alla valutazione della precedente legge, ha operato su due livelli: a **livello strutturale**, mantenendo come centrali le caratteristiche di indipendenza ed autonomia dell'Autorità, il legislatore ha operato il superamento della sua natura monocratica, stabilendone, all'art.3 co.2, la *dimensione collegiale*, sancendo, inizialmente, che i suoi tre membri sarebbero stati nominati dal Presidente del Consiglio Regionale, previa designazione, per 2/3, da parte del Consiglio Regionale e, per il rimanente terzo, del Presidente della Giunta Regionale, tra una rosa di candidati dotati di "comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative"; attraverso questa "ristrutturazione", quindi, il Legislatore regionale avrebbe abbandonato i timori, di natura essenzialmente politica, che lo avevano convinto, nel 2007, ad affidarsi ad una struttura monocratica, per abbracciare, infine, una composizione maggiormente adatta alla pluralità, anche, metodologica richiesta dalle questioni da affrontare e dalle funzioni da svolgere. La trasformazione appena descritta, tuttavia, divenne, ben presto, oggetto di un nuovo intervento normativo; nel 2014, infatti, il legislatore è intervenuto con la **legge regionale n.9**<sup>338</sup> per modificare la previsione che, in luogo di una

---

<sup>337</sup> "Contributo all'indagine conoscitiva e al processo di valutazione sulla legge regionale n.69/2007", consultabile sul sito della Regione Toscana, all'indirizzo: <http://www.regione.toscana.it/-/legge-46-2013-iter-di-formazione-della-legge>

<sup>338</sup> La ragione di tale intervento modificativo è data da un ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale, con il quale l'Avvocatura dello Stato contestava la disciplina della retribuzione dei membri dell'Autorità contenuta nella versione originaria della legge n.46: in particolare, veniva eccepito un contrasto con l'art.6, co.2 del **d.l. n.78/2010**, convertito dalla legge n.122/2010, il quale prevedeva che "la partecipazione agli organi collegiali, degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche" fosse "esclusivamente" a titolo onorifico o, secondo quanto previsto dalla richiamata legge statale, desse luogo, esclusivamente, "al rimborso delle spese vive sostenute", disposizione che non



loro, auspicata, unificazione, stabiliva la confluenza del **Garante Regionale della Comunicazione** nella struttura dell'Autorità: costui, infatti, secondo la formulazione originaria, poteva essere nominato dal Presidente della Regione come terzo membro nei procedimenti partecipativi aventi ad oggetto il governo del territorio; a seguito della novella del 2014, invece, le nomine dei tre membri dell'Autorità vennero riportate totalmente tra le prerogative del Consiglio Regionale<sup>339</sup>, stabilendo l'aggregazione ad essa del Garante Regionale della Comunicazione come membro eventuale, con funzioni, esclusivamente, consultive, nei processi partecipativi in materia di governo del territorio; secondo esperta dottrina<sup>340</sup>, sebbene l'intento del legislatore regionale andasse nella direzione di "evitare sperequazioni economiche" tra i due membri nominati dal Consiglio ed il Garante per la Comunicazione, cui era già attribuita autonoma e diversa retribuzione, l'effetto finale sarebbe quello di mantenere intatto il solco che distanzia l'Autorità ed il Garante per la Comunicazione, nonostante l'identità di funzioni e di competenze tecniche, nonché la sovrapposizione dei processi partecipativi impostati sulla base della legge sulla partecipazione e su quella del governo del territorio, suggeriscano di andare nella direzione della loro, definitiva, unificazione.

Per quanto concerne, infine, il **"livello "finanziario"**, per far fronte

---

appariva rispettata dai 300,00 euro di gettone di presenza, previsti per ogni componente dell'Autorità che avesse presenziato alla singola seduta. La Regione Toscana ha immediatamente accolto le osservazioni avanzate dalla Presidenza del Consiglio e ha provveduto, con la legge regionale n.9/2014 a riparametrare, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 6 del d.l. n.80/2010, l'entità di tale gettone di presenza (già previsto con la legge n.69/2007 e, quindi, antecedente all'entrata in vigore del decreto), riconducendolo alla cifra di euro 30,00.

Nell'ottica di una maggiore "attenzione" alla spesa regionale, un successivo intervento normativo, effettuato con la **legge regionale n.43/2015**, ha modificato il co.3 dell'art.6 della legge regionale n.46/2013, contenente la disciplina del *rimborso* spettante ai componenti dell'Autorità, dapprima "genericamente" equiparato a quello dei Consiglieri Regionali e, di seguito, .

<sup>339</sup> Il comma 2 del novellato art. 3 recita: "*L'Autorità è un organo indipendente e dura in carica cinque anni. E' composta da tre membri, designati dal Consiglio regionale, scelti tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, anche di cittadinanza non italiana.*", mentre il nuovo comma 5, prevede: "*Nei processi partecipativi inerenti a questioni di governo del territorio, il Garante regionale della comunicazione di cui all'articolo 19 della l.r. 1/2005 ha diritto di partecipare alle sedute dell'Autorità ed esprime parere sugli atti adottati da quest'ultima ai sensi degli articoli 11 e 18.*"

<sup>340</sup> M.CIANCAGLINI, *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della Democrazia. La legge Regionale Toscana 46/2013* in ibidem

alle evidenti difficoltà applicative incontrate dall'Autorità, il legislatore regionale ha previsto, all'art.6 co.1, che Giunta e Consiglio Regionale provvedano, congiuntamente, ad assicurare le risorse umane e strumentali necessarie al completo svolgimento delle funzioni affidate all'Autorità, diversamente da quanto previsto dalla legge n.69, che affidava al Consiglio Regionale tale incombenza, salvo intese, meramente eventuali, con la Giunta.

### 2.3. I correttivi in materia di Dibattito Pubblico

L'aspetto, tuttavia, su cui si è concentrata l'attenzione del legislatore del 2013 è, come detto, quello del Dibattito Pubblico, come sottolineato dai punti 7 e 8 del Preambolo della legge<sup>341</sup>: l'esperienza del dibattito pubblico regionale, durante il periodo di vigenza della legge n.69/2007, era stata talmente insoddisfacente da convincere il legislatore ad intervenire per riscrivere i contenuti della sua disciplina. Numerosi furono gli **aspetti** della disciplina che i commentatori si affrettarono a sottolineare come **problematici**: **innanzitutto**, venne evidenziata la *necessità* di una *chiara e netta definizione del Dibattito Pubblico e delle modalità del suo svolgimento*, procedendo, in tal senso, anche all'eliminazione della formulazione originaria, che ne prevedeva l'attivazione in caso di "*grandi interventi con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica*", accusata di essere "troppo indeterminata" e "difficilmente ancorabile ad una soglia precisa, sia essa di natura fisica...che finanziaria"<sup>342</sup>; **in secondo luogo**, si riconobbe come *troppo restrittiva* la scelta del legislatore del 2007 di permettere l'avvio o la richiesta di un Dibattito Pubblico esclusivamente "*nella fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare*", eccessivamente anticipata rispetto alle fasi procedurali, chiedendosi, piuttosto, l'indicazione di un

---

<sup>341</sup> Il punto 7 rammentava il monito della Risoluzione Consiliare, che auspicava un *potenziamento del Dibattito Pubblico*, con una differente calibrazione delle fasi del procedimento; il punto 8, in particolare, provvede ad elencare le modifiche ritenute opportune alla disciplina della legge n.69/2007.

<sup>342</sup> "Contributo all'indagine conoscitiva e al processo di valutazione sulla legge regionale n.69/2007", in ibidem

*termine ultimo*, nell'iter, per poter optare per un DP; **il terzo aspetto** che i commentatori ritenevano degno d'interesse era quello della “*spettanza del potere ultimo di attivazione di un Dibattito Pubblico*”, sostenendo, costoro, la necessità di trovare un “punto d'equilibrio tra la neutralità e terzietà....nella progettazione e conduzione di un DP e la responsabilità politica nell'attivazione di un DP”, che, specie per quei programmi e progetti sui quali la Regione è dotata di competenza, sarebbe dovuta ricadere sulla Giunta; per evitare, **infine**, che la fallimentare esperienza applicativa del quinquennio precedente si ripetesse, venne suggerita l'opportunità di procedere alla previsione di ipotesi di attivazione obbligatoria del DP, riprendendo quanto sancito dalla legislazione nazionale francese, per opere eccedenti determinate soglie finanziarie e fisiche.

Con riferimento alla **prima problematica**, il Legislatore regionale, accogliendo, al comma 1 dell'art.7, le osservazioni di coloro che avevano contribuito alla valutazione dell'esperienza della legge n.69, decise di optare per una formulazione assai più determinata, che vede il Dibattito Pubblico come un “*processo di informazione, di confronto pubblico e di partecipazione*”, non vincolato alla realizzazione di “grandi” interventi, bensì attivabile in base alla “*particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica sociale, culturale ed economica*” assunta da tali opere e progetti.

Come dedotto da attento osservatore<sup>343</sup>, il legislatore toscano, nel sottolineare la particolare scansione di queste tre fasi, quella dell'*informazione*, quella del *confronto pubblico* e quella della *partecipazione*, da una parte, ribadirebbe lo *spirito deliberativo* dell'iniziativa legislativa, sottolineando che il “*presupposto per una seria partecipazione è la conoscenza critica, dialogica*”, ma, dall'altra, rimarrebbe ancora piuttosto vago nella definizione dell'istituto e delle sue modalità di esplicazione; senonché, con l'articolo successivo, il n.8, fornisce ulteriori elementi utili, non solo, a delineare in concreto la fattispecie del Dibattito Pubblico, ma anche a controbattere al **quarto elemento di critica** degli osservatori: se,

---

<sup>343</sup> M.CIANCAGLINI, *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della Democrazia. La legge Regionale Toscana 46/2013*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2014, p.9-10

infatti, con il comma 2 dell'art.7, pur stabilendo che, “di norma”, il DB debba essere avviato nelle *fasi preliminari*, “quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili”, il legislatore rispose alla **seconda delle perplessità** enunciate poco sopra, attraverso la previsione di un *termine ultimo* “non successivo all’avvio della progettazione definitiva”, con il successivo **art.8**, dimostrando, ancora una volta, di recepire le rimozioni avanzate dai commentatori, ha sancito delle ipotesi di *attivazione obbligatoria del Dibattito Pubblico*<sup>344</sup>, tagliando, così, alla radice quella che, per la maggioranza degli addetti ai lavori<sup>345</sup>, era stata una delle maggiori cause dell’inutilizzo dell’istituto durante la vigenza della legge n.69.

Il modello proposto dall'**art. 8**, infatti, riecheggia quanto previsto dalla disciplina francese con la legge 2002-276, prevedendo, anch’esso, distinzioni tra discussioni obbligatorie e facoltative basate su criteri quantitativi: in primo luogo, il **comma 1** sancisce, in caso di investimento complessivo superiore a 50.000.000 di Euro, l’obbligo di ricorrere al Dibattito Pubblico per le opere di iniziativa pubblica<sup>346</sup>, ivi ricomprendendo, ex comma 1 lett. b)<sup>347</sup>, quelle in cui la Regione sia stata rivestita della sola competenza alla localizzazione dell’opera statale, stabilendo, in tale maniera, un dovere

---

<sup>344</sup> Il Quarto motivo di critica

<sup>345</sup> M.CIANCAGLINI, *Un’ulteriore tappa nel processo di consolidamento della Democrazia. La legge Regionale Toscana 46/2013*, in ibidem, p.5, suggerisce che tra i “peccati originali” del Dibattito Pubblico previsto dalla legge n.69 ci fosse da considerare una certa “discrezionalità nell’attivazione”; V.DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in AIC n.0/2013, consultabile su <http://www.osservatorioaic.it>, si unisce a tale opinione, affermando che “la mancata sperimentazione del Dibattito Pubblico” sia da attribuire alla “facoltatività” della sua apertura e dall’“ampia discrezionalità dell’Autorità in ordine all’ammissibilità del processo deliberativo”;

<sup>346</sup> M.CIANCAGLINI, *Un’ulteriore tappa nel processo di consolidamento della Democrazia. La legge Regionale Toscana 46/2013*, in ibidem, riconduce la formulazione “opere di iniziativa pubblica” all’ “iniziativa regionale”, facendo leva sulla constatazione che, per quanto concerne le opere di “iniziativa statale/nazionale”, la legge ha previsto una “disciplina specifica”; sempre a tal proposito, l’autore sottolinea come all’interno di tale categoria vadano ricondotte anche quelle opere “realizzate con capitale privato in regime di partenariato pubblico-privato”

<sup>347</sup> Che fa salvi i casi di “*partecipazione al processo di formazione degli strumenti della Pianificazione Territoriale e degli Atti di Governo del Territorio*”, affidati, ex art.23, legge n.46/2013, “*alla normativa regionale in materia di governo del territorio*”, i.e. la Legge regionale n.65/2014

d'attivazione legato ad un criterio di natura quantitativa; proseguendo in tale direzione, il **comma 2** si concentra, invece, sulle *opere di iniziativa privata*, stabilendo, anche per esse, una soglia minima di 50.000.000 di Euro, oltre la quale, *pur non essendo previsto un obbligo di DP in capo al privato, si impone all'Autorità di intraprendere i passi necessari al suo coinvolgimento*, affinché costui “collabori alla realizzazione del DP” e contribuisca attivamente al suo finanziamento; una **terza ipotesi** di attivazione obbligatoria dell'Autorità “sembrerebbe” essere prevista, inoltre, per una serie di *opere di “carattere nazionale”*<sup>348</sup>, sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi ed in relazione alle quali, tuttavia, il Dibattito Pubblico, o, in caso di impossibile svolgimento di quest'ultimo, l'eventuale *processo partecipativo alternativo*<sup>349</sup>, “si svolge con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, anche in deroga agli articoli da 9 a 12”; l'uso del condizionale, tuttavia, è d'obbligo, poiché alla “perentoria” formulazione usata nel testo dei **commi 5 e 6** ( “il Dibattito Pubblico *si svolge...*”), dalla quale la dottrina pare dedurre un “obbligo di discussione, legato alle tipologie delle infrastrutture capaci di produrre un rilevante impatto sulla comunità”<sup>350</sup>, non si accompagna un'analoga “sicurezza” al punto 8, lettera e), del Preambolo della Legge, in cui, in realtà, all'Autorità “chiamata ad esprimersi” pare essere concessa una semplice possibilità di promuovere forme di Dibattito Pubblico o di Partecipazione , “nei limiti compatibili con il rispetto delle procedure della legge statale”: pare di scorgere una nota di ambiguità nel legislatore toscano, probabilmente perché

---

<sup>348</sup> “Il Dibattito Pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali, per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi:

- a) infrastrutture stradali e ferroviarie;
- b) elettrodotti;
- c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili;
- d) porti e aeroporti;
- e) bacini idroelettrici e dighe;
- f) reti di radiocomunicazione.

<sup>349</sup> Art. 8, co.6, lett.c) “*può* comunque disporre un processo partecipativo *ai sensi del capo III*”

<sup>350</sup> M.CIANCAGLINI, *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della Democrazia. La legge Regionale Toscana 46/2013*, in *ibidem*

consapevole sia della delicatezza della materia al momento della redazione del testo di legge<sup>351</sup> sia dei vari tentativi di predisporre una disciplina legislativa nazionale in tema di Partecipazione e Dibattito Pubblico<sup>352</sup>.

Passando, invece, agli *interventi di iniziativa pubblica o privata*, comportanti investimenti per un valore tra i 10.000.000 e i 50.000.000 di Euro e riferiti ad un'*opera di rilevante interesse regionale*, il **comma 3** prevede che l'Autorità abbia la facoltà di attivarsi autonomamente oppure su richiesta della *Giunta* o del *Consiglio Regionale*, degli *Enti Locali* territorialmente interessati dall'opera, dei *soggetti che contribuiscono*, a diverso titolo, alla sua realizzazione o, infine, su input di *almeno lo 0,1% dei soggetti residenti ultra-sedicenni*, anche organizzati in associazioni o comitati; quest'ultima disposizione ha generato timori in chi paventava il rischio di distorsioni della natura del Dibattito Pubblico, con attivazioni riconducibili a finalità, meramente, dilatorie ed oppositive, da parte della società civile ascrivibile ai NIMBY, o, da parte delle istituzioni, confermatorie e legittimanti scelte già "prese in alto"; in realtà, la formulazione della norma dovrebbe scongiurare il pericolo di tali distorsioni, essendo rimessa all'Autorità, dotata di carattere indipendente e formata da un trittico di "*persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative*", la decisione ultima sulla necessità di procedere a Dibattito Pubblico, in base alla valutazione delle *motivazioni* addotte dai richiedenti, ch'essa è chiamata ad effettuare, come previsto dall'art.8, lett.d) del Prologo e dal co.1, lett.b) dell'art.5, anche se nulla viene chiaramente disposto dal testo della legge con riferimento all'ipotesi di valutazione negativa, da parte dell'Autorità, sull'opportunità di procedere con Dibattito Pubblico.

Con riferimento, infine, al **terzo aspetto** di criticità, quello legato al

---

<sup>351</sup> Il tema delle infrastrutture era all'ordine del giorno durante il "Governo Tecnico" di Monti e la ripartizione delle competenze Stato-Regioni è, attualmente, oggetto di Riforma Costituzionale con il DDL Costituzionale n.1429-D, che prevede, all'art. 41, la modifica dell'art.117, Cost. e, nello specifico, ex lett.z del novellando articolo, la riconduzione alla competenza statale delle materie riconducibili alle "infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale.", dapprima sottoposte a *competenza concorrente*.

<sup>352</sup> Si veda capitolo III, par.1

tema della “titolarità” del potere ultimo di attivare il DP e alla necessità di trovare “il punto d’equilibrio tra neutralità nella progettazione e conduzione” e una qualche “responsabilità politica nella sua attivazione”, a mio parere la Legge n.46/2013 non ha pienamente affrontato la questione nei termini auspicati dalla critica, limitandosi a *ricomprendere* la *Giunta* ed il *Consiglio Regionale*, da una parte, tra i *soggetti autorizzati a presentare richiesta motivata di DP* all’Autorità (art.8, co.3) e, dall’altra, tra coloro chiamati a *motivare la propria decisione*, qualora, in qualità di titolari o responsabili della realizzazione dell’opera, decidano di *rinunciare al progetto, presentare formulazioni alternative, proporre modifiche* o, infine, *confermare il progetto* oggetto di DP, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito: il legislatore del 2013, quindi, impone un obbligo di motivazione decisamente più pregnante rispetto a quello previsto dalla legge del 2007 per la sola ipotesi in cui il soggetto proponente avesse preso una decisione difforme da quella ricavabile dal Dibattito, avendo previsto, invece, al comma 3 dell’art.12 della legge n.46, la vigenza di tale obbligo sia in caso di opinioni difformi sia in presenza di decisioni concordi con gli esiti e i suggerimenti emersi nel procedimento partecipativo.

La legge regionale n.46/2013, prima di passare a disciplinare la procedura di attivazione e le modalità di svolgimento del Dibattito Pubblico, “si prende del tempo” per provare a risolvere la questione del **“coordinamento tra il Dibattito Pubblico e la Valutazione d’Impatto Ambientale”**, sorta tra la legge regionale n.10/2010<sup>353</sup> e la legge regionale

---

<sup>353</sup> In merito alla **VAS**, la l.r. n.10/2010 aveva previsto, all’art.9 co.1, che dovesse essere garantita l’informazione e la partecipazione al procedimento, nelle forme e con le modalità di cui al capo III, di tutti coloro che avessero intenzione di “fornire elementi conoscitivi e valutativi” sui “possibili effetti del piano o programma sull’ambiente”: il citato capo III, che contiene le disposizioni relative alle diverse fasi del procedimento, dopo aver descritto la procedura di Verifica di Assoggettabilità (con la quale si stabiliva che, nella fase iniziale di elaborazione del piano o del programma, il *Proponente* predisponesse un documento preliminare contenente le informazioni e i dati necessari per accertarne gli impatti significativi sull’ambiente; ricevuto dal proponente questo documento, l’Autorità Competente, entro 90 giorni dal predetto invio, decide sull’Assoggettabilità a Vas, dopo aver ricevuto il parere dei soggetti competenti in materia ambientale da essa consultati, e dispone la pubblicazione delle conclusioni del provvedimento di verifica di assoggettabilità, anche sui siti web del proponente e dell’Autorità Competente), passa a disciplinare la fase preliminare, dedicata all’impostazione e definizione dei contenuti del *Rapporto Ambientale*, fase in cui viene richiesto al proponente di predisporre un secondo documento preliminare, anch’esso da

n.69/2007<sup>354</sup>: per disciplinare il rapporto con quest'ultima, infatti, la legge

---

inviare all'Autorità e agli altri soggetti competenti, ove fornire sia le *indicazioni inerenti ai possibili effetti ambientali nell'attuazione del piano sottoposto a VAS* sia i *criteri per l'impostazione del Rapporto Ambientale*. Quest'ultimo, che, ex art.24, deve *individuare, descrivere e valutare gli impatti significativi sull'ambiente* (in senso esteso) *e sulla salute*, *le ragionevoli alternative*, anche emerse dalle consultazioni, nonché *indicare i criteri di compatibilità ambientale e le modalità del monitoraggio*, deve, al fine di favorire l'informazione e la partecipazione del pubblico, accludere una *sintesi non tecnica* (art.24, co.4) che permetta la comprensione dei contenuti del piano/programma e del rapporto ambientale stesso anche ai soggetti non dotati del bagaglio tecnico necessario; a tale scopo, il *proponente* dovrà, inoltre, procedere alla pubblicazione sul BURT (art. 25) di un avviso che contenga i dati descritti della proposta di piano/programma, di modo che chiunque fosse interessato possa accedere, con facilità, a *tutta la documentazione* relativa e, financo, proporre *osservazioni e pareri* sia all'Autorità Competente che allo stesso Proponente, che andranno ad affiancarsi a quelli dei *soggetti competenti in materia ambientale* e delle *ONG che promuovono la protezione dell'ambiente*. Entro i successivi 90 giorni, l'art. 26 prevede che l'*Autorità Competente*, dopo aver svolto le attività tecnico-istruttorie necessarie, sia sulla documentazione presentata sia sulle osservazioni pervenute, esprima il proprio *parere motivato*, che potrebbe contenere proposte di miglioramento del piano/programma, coerenti con gli esiti delle valutazioni, che il soggetto *proponente*, alla luce delle motivazioni contenute nel suddetto parere, potrebbe tener conto per preparare un'eventuale *proposta di revisione*, da inviare all'Autorità insieme alla *proposta di dichiarazione di sintesi*, la quale, una volta emesso il *Provvedimento d'Approvazione* del piano/programma, accompagnerà quest'ultimo al fine di esplicitare al *pubblico interessato* il processo decisionale seguito, le modalità con cui sono state integrate nel piano le considerazioni ambientali e con cui è stato tenuto conto del Rapporto Ambientale, delle risultanze delle Consultazioni e del Parere Motivato, nonché le motivazioni delle scelte contenute nel piano/programma, anche alla luce delle possibili alternative. Al termine del Procedimento di VAS, l'Autorità Competente ha l'onere di pubblicare sul BURT la *Decisione Finale*, costituita dal *Provvedimento d'Approvazione*, dal *Parere Motivato* e dalla *Dichiarazione di Sintesi*, indicando, inoltre, la sede ove poter prendere visione di tutta la documentazione.

354

Quanto disposto dalla legge regionale n.69/2007 in merito alla Partecipazione ha, infatti, subito un ridimensionamento a causa dell'emanazione della legge regionale n.10/2010 "in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e di Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)": facendo riferimento alla **disciplina della VAS**, il co.2 dell'art.9, prevede che gli Enti Locali possano promuovere ulteriori modalità di partecipazione, utilizzando quelle previste dalla legge regionale n.69/2007, attingendo, inoltre, al relativo sostegno finanziario garantito dalla Regione, previa presentazione di *apposita domanda*, corredata da specifici progetti di promozione della partecipazione, all'Autorità Garante per la Partecipazione, la quale, ex co.3, provvede alla decisione entro 15 giorni dalla presentazione; una volta ammesso, tuttavia, *il processo partecipativo non dovrà svolgersi* secondo le tempistiche della legge regionale n.69, bensì *entro i termini inderogabili previsti dal Capo III del Titolo II della legge regionale n.10/2010* (enunciati nella *nota precedente*), e *non trova applicazione la sospensione degli atti amministrativi* la cui adozione potrebbe prefigurare una decisione capace di anticipare o compromettere l'esito del dibattito pubblico o di altro processo partecipativo (prevista dal co.2 dell'art.18 legge regionale n.69); infine, il *rapporto sugli esiti* del processo partecipativo è trasmesso all'Autorità Garante per la Partecipazione e all'Autorità Competente a esprimere il Parere Motivato



regionale n.10/2010 aveva previsto un apposito articolo, il n. 42, il cui comma 1 stabiliva che, per quanto riguarda le *procedure partecipative relative alla VIA*, dovessero essere applicate le previsioni contenute nell'apposita legge regionale del 2010; il comma 2, in particolar modo, sanciva un divieto di ricorrere ai processi partecipativi contemplati dalla legge regionale del 2007, *nel caso in cui fossero già state svolte forme di partecipazione nell'ambito della procedura di VAS* relativa a quei *piani/programmi* contenenti "ipotesi localizzative" di opere od interventi oggetto della suddetta procedura di VIA"; al di fuori dell'ipotesi prevista dal comma precedente, il comma 3 sanciva la "*regola*" secondo la quale i processi partecipativi previsti dalla legge regionale n.69/2007 dovessero completare il proprio svolgimento nella fase antecedente all'avvio della procedura di VIA; tuttavia, il successivo comma 4 ne prevedeva l'eccezione, stabilendo che, qualora fosse stato richiesto un processo partecipativo ex legge n.69 il cui svolgimento potesse sovrapporsi alle procedure di VIA, fosse previsto, in primo luogo, un *termine più breve per la pronuncia sulla sua ammissibilità da parte dell'Autorità Regionale per la Partecipazione*<sup>355</sup> e, in secondo, un *termine massimo di 100 giorni*<sup>356</sup> dall'avvio della procedura di VIA per arrivare alla conclusione del processo partecipativo, ricordando, in coda al comma, l'imperativo di concludere, in ogni caso, il Procedimento di VIA nei tempi e con le modalità previste dalla legge n.10; in aggiunta a quanto scritto, veniva stabilita una *riserva di disciplina a favore della legge n.10/2010*, qualora le modalità del processo partecipativo ammesso dall'Autorità fossero coincise con le *forme dell'Inchiesta Pubblica*, regolata dall'art.53<sup>357</sup> della suddetta.

---

sulla Proposta di Piano, ma la sua mancata trasmissione non impedisce la conclusione del procedimento di VAS nei termini previsti dalla legge regionale n.10/2010.

<sup>355</sup> 15 giorni dalla presentazione della richiesta, in luogo dei 30 previsti dalla legge 69/2007, agli artt. 8, co.3 (con riferimento al Dibattito Pubblico) e 17, co.1 (con riferimento al Sostegno Regionale)

<sup>356</sup> 30 giorni in caso di presentazione delle integrazioni alla documentazione fornita dal proponente, su richiesta delle strutture operative autorizzate a svolgere l'*istruttoria interdisciplinare*.

<sup>357</sup> L'art.53 della legge n.10/2010 stabilisce che, in considerazione della particolare rilevanza degli effetti ambientali che possono derivare dal progetto sottoposto a Via, possa essere disposta, dall'Autorità Competente, apposita

Nonostante la disposizione prevista dalla legge n.10/2010 fosse piuttosto articolata e specifica, nel periodo di vigenza della legge n.69/2007 si sono, comunque, verificati casi in cui un progetto già vagliato positivamente con la procedura di VIA è stato, successivamente, abbandonato per le proteste emerse in un contestuale procedimento partecipativo; per questa ragione, il legislatore del 2013 ha provato ad intervenire, stabilendo, all'**art. 9**, che per le opere di cui all'art.8, commi 1 e 2 della legge regionale n.46, cioè quelle di iniziativa pubblica o privata comportanti un investimento superiore ai 50.000.000 di euro, il Dibattito Pubblico, da considerarsi, **ex art.8 co.7**, "condizione per l'avvio della procedura di valutazione", debba svolgersi "prima dell'inizio"<sup>358</sup> della *procedura di Valutazione d'Impatto ambientale*"<sup>359</sup> e che nell'ambito di quest'ultima "*debba tenersi conto di*

---

*Inchiesta Pubblica* per l'esame dello SIA (*studio d'impatto ambientale*), dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni del pubblico, da svolgersi, senza che ciò comporti delle interruzioni o sospensioni dei termini dell'Istruttoria, tramite *audizioni aperte al pubblico* nelle quali possano svolgersi consultazioni con gli autori delle osservazioni, con il soggetto proponente, con gli estensori del progetto e dello SIA, al termine delle quali verrà redatta una *relazione sui lavori svolti* ed emesso un *giudizio sui risultati emersi*, che verranno valutati ai fini della *Pronuncia di Compatibilità Ambientale*.

<sup>358</sup> Il comma 2 dell'art.9 specifica cosa debba intendersi per "*fase anteriore all'inizio della procedura di VIA*", ricomprendendo all'interno di tale formulazione, non solo quella precedente l'avvio della *procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale* vera e propria, ma anche quella che anticipa la, *facoltativa, procedura di Verifica di Assoggettabilità a VIA* (c.d. *screening*), rispettivamente, regolate dagli artt.52 e 48 della legge regionale n.10/2010

<sup>359</sup> Il Capo III del Titolo III della legge n.10/2010 disciplina le **Procedure della Valutazione d'Impatto Ambientale**, partendo dall'**art. 48** che prevede l'*Avvio della facoltativa Procedura di Verifica di Assoggettabilità a VIA*. Tale verifica *facoltativa* deve essere richiesta dal *proponente* mediante invio di apposita *domanda* all'Autorità Competente, accompagnata dal *Progetto Preliminare* dell'opera, a sua volta corredato dallo *Studio Preliminare Ambientale* contenente: una relazione sulla conformità del progetto preliminare con la normativa ambientale e paesaggistica; uno studio sugli effetti ambientali prevedibili e sulle misure necessarie per l'inserimento territoriale ed ambientale del progetto; una relazione documentata per individuare e valutare i principali effetti che il progetto può avere su un eventuale sito di importanza comunitaria (*Valutazione d'Incidenza*); una relazione che evidenzia motivazioni, finalità, alternative di localizzazione e di intervento ipotizzabili; nonché ogni altro documento utile. Dell'avvenuto deposito della sopra specificata documentazione, pubblicata anche sul sito dell'Autorità competente, il proponente deve dare *sintetico avviso* sul BURT e sull'albo pretorio dei comuni interessati dal progetto, indicando al suo interno il proponente, l'oggetto e la localizzazione del progetto, nonché il luogo ove può essere consultata la documentazione ed i tempi entro i quali è possibile presentare *osservazioni o memorie scritte* sul progetto depositato, indicati, dal comma 5, in 45 giorni dalla suddetta pubblicazione: dalla data di tale

---

pubblicazione decorrono, inoltre, i termini del procedimento.

Sulla base di tale documentazione, nonché delle osservazioni e dei pareri pervenute, l'Autorità competente (**art.49**), dapprima, *verifica la presenza di effetti negativi significativi sull'ambiente* che possano comportare, per una loro più specifica individuazione e valutazione, l'elaborazione di uno *SIA* (Studio d'Impatto Ambientale) e lo svolgimento di una *Procedura di Valutazione*, e, successivamente, entro 90 giorni dal *sintetico avviso*, prende una *Decisione sull'Assoggettabilità alla Procedura di Via* del progetto, decisione che verrà ricompresa, insieme alle sue motivazioni, nel *Provvedimento conclusivo del Procedimento di Verifica di Assoggettabilità*, pubblicato con sintetico avviso sul Burt dall'Autorità Competente.

Nel caso in cui la decisione dell'Autorità Competente preveda l'*Assoggettamento del Progetto all'obbligo di VIA* (**art.49, co.8**), si applicheranno gli artt. 50 e ss, secondo i quali il soggetto *proponente* dovrà far redigere, a proprie spese, da esperti in materia ambientale uno **Studio d'Impatto Ambientale**(SIA) (**art. 50**), costituente parte integrante del progetto presentato all'Autorità, che dovrà contenere almeno: una *descrizione delle caratteristiche del progetto*, delle sue dimensioni e delle sue relazioni con il contesto delle norme, dei programmi e dei vincoli che lo circondano; una *descrizione delle misure contro gli impatti negativi rilevanti*; i *dati necessari per individuare e valutare i principali impatti* sul contesto ambientale e culturale; una *descrizione sommaria delle principali alternative* prese in esame dal proponente, compresa l'*opzione zero*; nonché ogni documento necessario per ottenere gli "atti di assenso" (nulla osta, autorizzazioni, licenze) necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'intervento. Per consentire un'adeguata informazione e favorirne la comprensione da parte del pubblico interessato, allo SIA deve essere allegata una *Sintesi non tecnica* delle caratteristiche del progetto e dei dati contenuti nello stesso Studio. *Per definire le informazioni da includere nello SIA*, l'**art.51** ha previsto la facoltà, per il proponente del progetto sottoposto a VIA, di *richiedere* all'Autorità competente l'*Avvio della Procedura della Fase Preliminare*: a tale scopo, ex comma 2, il proponente presenta una *Domanda di Avvio della Fase Preliminare*, accompagnata sia dal *Progetto Preliminare* sia dallo *Studio Preliminare Ambientale*, nonché da una *Relazione* ove: sia configurato uno specifico piano di lavoro indicante i temi oggetto dello SIA, il relativo livello di dettaglio e le metodologie da seguire; sia contenuto l'elenco di "atti di assenso" necessari per il progetto, con l'indicazione del soggetto competente di ciascun atto; sia indicato se il progetto può avere effetti su siti di "rilevanza comunitaria"; a seguito del deposito della domanda e della relativa documentazione, anche presso le amministrazioni interessate, l'Autorità competente apre una *fase di consultazione* con il *proponente* e le succitate *amministrazioni interessate*, ove provvederà ad *esaminare le condizioni per l'elaborazione del progetto e dello SIA*, nonché le *principali alternative* (allo stato degli atti), e a *verificare l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità*; espletata la consultazione, l'Autorità competente, entro 60 giorni dal ricevimento della domanda di avvio della fase preliminare, *emana l'atto conclusivo della fase preliminare*.

Al termine di questa fase preliminare (ove richiesta dal proponente), il soggetto *proponente* il progetto può presentare (**art.52**) *Domanda* per l'*Avvio del Procedimento di Valutazione d'Impatto Ambientale*, corredata: dal *progetto definitivo dell'opera*; dallo *SIA*, conforme all'eventuale procedura preliminare ex art.51, dalla *sintesi non tecnica*, dagli *esisti documentali dell'eventuale procedura di Verifica di Assoggettabilità*, dall'*elenco delle amministrazioni interessate e degli atti di assenso*; nonché, infine, dalla *copia del testo dell'avviso pubblicato su un quotidiano a diffusione regionale*, entro 10 giorni dal deposito della domanda, in duplice copia, presso l'Autorità competente, le province e i comuni

*quanto emerso dallo stesso Dibattito Pubblico.*

Non è certo se tali provvedimenti possano portare ad un reale beneficio, ma l'intervento del legislatore regionale in questa direzione è un'ulteriore testimonianza della volontà della Regione Toscana nell'opera di promozione e potenziamento dell'istituto del Dibattito Pubblico, volto a liberarlo dai molteplici "legacci" e dalla mancanza di chiarezza della disciplina che ne hanno impedito la realizzazione nella prima fase dell'esperienza della Legge sulla Partecipazione; in questa direzione, a livello procedurale, è stata prevista l'integrazione delle disposizioni previste dalla Legge n.46/2016 con quelle contenute nel Capo V del "*Regolamento interno dell'Autorità per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione della Toscana*", redatto allo scopo di rendere maggiormente chiara la procedura e favorirne una più agevole e fruttuosa applicazione: l'**art.15** del **Regolamento interno dell'APP**, ad esempio, provvede ad integrare le previsioni dell'**art.10**

---

interessati, nonché, in singola copia, presso le altre amministrazioni interessate. Dalla data di Pubblicazione del predetto avviso, s'intende avviato il Procedimento di VIA; entro 15 giorni da tale data, il proponente organizza, a proprie spese, una presentazione pubblica del progetto e del SIA, in una sede quanto più possibile vicina all'area interessata dalla realizzazione del progetto, mentre, entro 60 giorni, chiunque abbia interesse può prendere visione del progetto, e del relativo SIA, e presentare le proprie osservazioni all'Autorità, la quale, entro 30 giorni dalla ricezione della domanda, ha il compito di verificare la completezza formale della documentazione, richiedendone l'eventuale integrazione al proponente, previa sospensione del procedimento di VIA. Fino alla conclusione del procedimento di VIA, tutta la documentazione relativa al progetto e al SIA, anche quella integrativa, deve essere pubblicata sul sito dell'Autorità Competente.

Lo SIA, i pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e le osservazioni del pubblico interessato possono essere sottoposti, per decisione dell'Autorità competente, ad Inchiesta Pubblica, che si conclude con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, oppure, in alternativa, il proponente può essere chiamato ad un sintetico contraddittorio con i soggetti che hanno espresso pareri ed osservazioni: sulla base di questi due atti, il proponente può presentare domanda di modifica degli elaborati presentati, entro e non oltre i 30 giorni successivi, provvedendo in tal senso entro un termine di 60 giorni (rinnovabili un'unica volta).

Al termine di tale procedimento, e non oltre i 150 giorni dal suo inizio, l'Autorità competente emana, con provvedimento motivato, la Pronuncia di Compatibilità Ambientale sul progetto, che contiene le eventuali prescrizioni necessarie per eliminare o mitigare gli impatti sfavorevoli sull'ambiente e detta le condizioni per realizzare, esercitare o dismettere il progetto; oltre alla Pubblicazione sul sito web dell'Autorità competente, il comma 4 dell'art.57 dispone la Pubblicazione sul BURT dell'intera Pronuncia a carico del proponente, a far data dalla quale decorrono i termini per le impugnazioni in sede giurisdizionale. A seguito di tale pronuncia, viene rilasciato il provvedimento che autorizza la realizzazione dei lavori, in via definitiva, che devono essere realizzati entro 5 anni dalla pubblicazione di tale pronuncia.

della legge n.46<sup>360</sup>, stabilendo che la *fase istruttoria*, avviata e condotta dall'Autorità per la Partecipazione nei 30 giorni intercorrenti tra il *ricevimento* (o *l'istruzione d'ufficio*) della Domanda di Dibattito Pubblico e la *Deliberazione* sulla stessa, sia volta a non solo a *saggiare la disponibilità del proponente a partecipare attivamente al DP*, attraverso la fornitura di tutti i documenti necessari e un'opera di co-finanziamento del dibattito<sup>361</sup>, e a *valutare lo stato d'avanzamento del progetto ed il contesto decisionale che lo riguarda*, ivi compresa la c.d. "opzione zero", ma anche ad *individuare quali sono le aree decisionali del progetto ancora influenzabili dal Dibattito Pubblico*; l'**art.16** del **Regolamento** prosegue nella opera di specificazione e della legge regionale, attraverso l'integrazione di quanto previsto dall'**art.11** in merito alla *fase successiva all'indizione, con atto motivato, del DP*, sia *disciplinando il procedimento di nomina del Responsabile del Dibattito Pubblico*<sup>362</sup> sia *confermando le previsioni dell'art.11 relative all'organizzazione del Dibattito da parte dell'Autorità*<sup>363</sup>. L'atto che dispone

---

<sup>360</sup> L'**art.10** della legge regionale n.46, che si occupa, infatti, della *Procedura di Attivazione del Dibattito Pubblico*, al **comma 1** prevede che, in caso di opere ad iniziativa pubblica o privata comportanti investimenti complessivamente superiori a euro 50.000.000, i *soggetti promotori* (lett.a), prima dell'avvio delle procedure ex artt.48 e 52 della disciplina sulla VIA, rendano disponibile una "*relazione sull'opera*" all'Autorità, la quale (lett.b), entro i successivi 15 giorni, potrà stabilire un termine per fornire le integrazioni da essa ritenute più opportune e necessarie a permetterle di *deliberare* (lett.c) entro i successivi 15 giorni ("30 gg dall'invio della relazione"); in caso, invece, di opere necessitanti investimenti complessivi fra euro 10.000.000 e 50.000.000, il comma successivo prescrive, semplicemente, che l'Autorità, *entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta, deliberi* ai sensi dell'**art.11**

<sup>361</sup> In conformità con quanto previsto dal **comma 4** dell'**art.10** della legge regionale n.46/2013

<sup>362</sup> L'**art.16** prevede che l'APP possa decidere di nominare un Responsabile del DP, individuandolo sia tra gli stessi membri dell'Autorità, ricevendo i consensi degli altri due, sia in un soggetto esterno, attraverso una procedura concorsuale ad evidenza pubblica, aperta, ex **art.11** della legge n.46, a "soggetti esperti nelle metodologie e nelle pratiche partecipative". L'autorità può decidere di farsi carico della conduzione del DP oppure affidarne la gestione ad un soggetto esterno.

<sup>363</sup> L'**art.11** attribuisce all'APP il compito:

- di *stabilire strumenti e modalità del dibattito che, oltre ad assicurare la massima informazione della popolazione interessata, ne promuovano la partecipazione ad un procedimento imparziale*;
- di *determinare le fasi del dibattito e la relativa durata*;
- di *nominare il Responsabile del DP*;

il DP dovrà essere *trasmesso* alla *Giunta* e al *Consiglio Regionale*, nonché pubblicato sui rispettivi siti istituzionali e sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana (BURT).

In conformità con la finalità del Regolamento, i successivi **artt.17, 18 e 19** procedono a regolare la ***fase di Preparazione del Dibattito Pubblico***: l'**art.17** sul ***Documento di Sintesi***, recita che il *Responsabile del DP* ed il *Soggetto esterno incaricato della Gestione* (se individuato) concordano con l'*Autorità* un *Documento di Sintesi*, che sia *riassuntivo del DP, della sua organizzazione e del suo calendario*; per consentire la massima informazione dei cittadini in merito al documento di sintesi, al fine di raccogliervi i suggerimenti, è disposta la *massima diffusione sui social network e sul sito OpenToscana*. Il ruolo centrale dell'*Autorità* è testimoniato dal *divieto di rilasciare dichiarazioni riguardanti il DP ed il Progetto oggetto del dibattito in capo al Responsabile del DP e del Soggetto Esterno, senza il previo consenso dell'Autorità*.

L'**art. 18** passa a disciplinare il ***Dossier di Dibattito***, richiesto dall'*Autorità* al Proponente al fine di *illustrare il progetto*, le *motivazioni* alla base della sua preparazione e le sue *caratteristiche*, nonché i suoi *impatti su ambiente, territorio e società*. Tale dossier deve essere redatto *in maniera chiara e facilmente comprensibile* anche per un pubblico non esperto, senza, tuttavia, omettere caratteristiche sì importanti da distorcere i dati ad esso relativi<sup>364</sup>. Il *Dossier* è *inviato*, sia in versione completa sia in forma sintetica di massimo 5 pagine, all'*Autorità Competente*, la quale, entro il termine di legge, procedere alla sua *approvazione a maggioranza*.

L'**art.19** conclude la *Fase Preparatoria* al DP con la predisposizione

- 
- di *definire il termine, non superiore ai 90 giorni, per completare l'istruzione tecnica del Dibattito*.

<sup>364</sup>

La *struttura* del Dossier deve, di norma, prevedere:

- le *ragioni* alla base del progetto (interessi economici, strategici, di soddisfacimento di bisogni collettivi), spiegate in maniera chiara ed dettagliata;
- le *diverse ipotesi progettuali* elaborate per rispondere alla problematica enunciata sopra, indicandone caratteristiche, vantaggi e svantaggi e le ragioni della loro esclusione;
- il *progetto*, presentato *in maniera dettagliata ed esaustiva*, con riferimento alle sue caratteristiche tecniche, la sua localizzazione ed il suo impatto, nonché i possibili benefici.
- Il *post dibattito*, ossia l'iter decisionale del proponente a seguito dello svolgimento del DP

di una disciplina sulle azioni, sugli incontri e su altri documenti preparatori al DP, prevedendo che il Responsabile del DP provveda ad organizzare ogni incontro utile alla preparazione del DP, coinvolgendo i soggetti interessati, i portatori d'interesse, comitati, gruppi di cittadini, enti territoriali, al fine d'integrare tutti i punti di vista ed identificare le metodologie di dibattito maggiormente consone al contesto territoriale e sociale; a tale scopo, è prevista l'apertura di un punto informativo accessibile a tutti i cittadini, i quali hanno il diritto di ricevere risposta, ad ogni domanda da essi fatta, da parte del Responsabile; quest'ultimo ha il compito di provvedere, prima dell'avvio ufficiale del DP, ad aprire e gestire una stanza su PartecipaToscana, una pagina facebook ed un account twitter del Dibattito Pubblico; il Responsabile, inoltre, dovrà predisporre il Piano di Comunicazione e Diffusione del DP e redigere il documento "Valutazione", entrambi da sottoporre all'approvazione dell'Autorità prima dell'avvio del DP.

L'**Apertura di un Dibattito Pubblico, art.20**, vede lo svolgimento di una conferenza stampa di presentazione nel giorno della prima riunione di DP, che dovrà essere presieduta da almeno un membro dell'Autorità, il quale dovrà, inoltre, provvedere all'inaugurazione dell'Avvio del DP. Durante la prima riunione, il responsabile presenterà i documenti preparatori, il calendario e le tappe del Dibattito Pubblico. Passando allo **Svolgimento di un Dibattito Pubblico**, il comma 4 specifica che gli incontri previsti nel calendario possono vedere la partecipazione di "chiunque sia interessato al progetto" e devono essere improntati all'utilizzo di metodologie innovative, discusse con i componenti dell'Autorità; a tali incontri è prevista la presenza obbligatoria del proponente, obbligato a rispondere nel contenuto e in maniera motivata a tutte le domande e precisazioni avanzate dai partecipanti, dai responsabili del DP e dai componenti dell'Autorità. L'**art. 21** prevede che, in ossequio alla finalità di garantire la più vasta informazione possibile, ogni DP debba essere adeguatamente documentato sul web; pertanto, per ogni DP, devono esser creati: una stanza di discussione su PartecipaToscana; uno spazio online per depositare i "Quaderni di Attori"; infine, uno spazio per inserire le domande rivolte al Proponente e al Responsabile del DP, alle quali tali soggetti devono rispondere entro 15 gg dal loro inserimento.

L'**art.22**, infine, prevede la **Chiusura del Dibattito Pubblico** e la sua valutazione: il **documento di Valutazione** del DP è inviato all'Autorità, mediante posta certificata, dal Responsabile del DP contestualmente al **Rapporto Finale**, il quale, sintetizzando in maniera chiara ed imparziale tutte le posizioni emerse, conterrà: *la posizione dei soggetti riguardo l'opportunità dell'opera* e *le condizioni per il suo realizzo*; *le eventuali raccomandazioni emerse durante il DP*; tale Rapporto Finale viene inviato alla Giunta e al Consiglio Regionale, che ne dispongono la Pubblicazione sul BURT.

A concludere la procedura di DP è prevista una Conferenza stampa organizzata congiuntamente dall'Autorità e dal **Responsabile della Realizzazione dell'opera sottoposta a DP** (o dal *soggetto titolare*), il quale è **tenuto, entro 90 giorni** dalla pubblicazione sul BURT a **dare comunicazione "pubblica e motivata" di cosa intende fare a seguito del DP**: a) rinunciare all'opera, al progetto o presentare soluzioni alternative; b) proporre le modifiche che intende realizzare; c) confermare il progetto sul quale si è svolto DP. Al termine della succitata Conferenza Stampa, il Responsabile del DP promuoverà, insieme all'Autorità, una campagna informativa di restituzione dei risultati del DP e trasmetterà le suddette dichiarazioni alla Giunta ed al Consiglio Regionale, i quali ne assicureranno la pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali e sul BURT, ad opera della prima.

## **2.4. L'uso della tecnologia.**

Uno degli mezzi su cui la Regione Toscana ha risposto grande affidamento, conscia del fondamentale apporto che queste possono donare nella sfida per una maggiore e più consapevole partecipazione dei cittadini alle politiche locali e regionali, è rappresentato dalle *Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione*. Ciò che era desumibile lungo tutto l'articolato della legge regionale n.69/2007 è, difatti, divenuto più esplicito nella legge regionale n.46/2013 e nella sua successiva, e parziale, riscrittura, avvenuta nel 2015: il legislatore del 2013 ha, infatti, inteso inserire un articolo, l'**art.22**, dedicato alle misure prese dalla Regione al fine di convogliare nel suo scopo ultimo, da rintracciarsi nella promozione della



partecipazione dei cittadini e nell'aumento della democraticità del sistema legato ad un più efficiente ed efficace confronto pubblico con le istituzioni, i benefici e le semplificazioni legate al corretto utilizzo della tecnologia; a tal fine, recita l'articolo, allo scopo di favorire lo sviluppo del sistema partecipativo toscano, attraverso *“lo scambio e la conoscenza delle buone pratiche”, “l’offerta di un supporto ai processi partecipativi locali privi di canali propri di comunicazione” e “l’eliminazione dei costi legati alla predisposizione di piattaforme web specifiche per ogni processo”*, la Regione ha predisposto una *Piattaforma Informatica per la Partecipazione, PartecipaToscana*, sul portale [Open.Toscana.it](http://Open.Toscana.it), accessibile da tutti i cittadini e gli Enti Locali, attraverso la quale sono messi a disposizione non solo *documenti, analisi ed informazioni sui processi partecipativi in corso* nella Regione, indipendentemente che siano stati o meno co-finanziati dall'Autorità Regionale per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione<sup>365</sup>, ma anche le *proprie competenze tecniche, metodologiche e organizzative al fine di realizzare processi o eventi partecipativi fondati su specifiche strumentazioni informatiche e telematiche*.

Il secondo intervento in tale direzione, apportato, stavolta, dal Legislatore regionale del 2015, con la legge n.43, ha confermato, attraverso l'introduzione del **punto 9 bis** all'interno del Preambolo, l'importanza del ruolo assunto dalle tecnologie informatiche e della predisposizione, da parte della Regione, di una *piattaforma* dedicata allo scambio e al supporto dei processi partecipativi, specie quelli locali, per ridurre i costi ad essi legati e *per evitare che ogni memoria di questi possa perdersi*, come spesso è accaduto nel recente passato, con la chiusura delle specifiche piattaforme web predisposte per ogni percorso partecipativo.

La piattaforma *PartecipaToscana* si presenta come uno *“spazio aperto”*, realizzato per *“permettere di avere sotto gli occhi, di vivere direttamente e di discutere tutti i processi e gli eventi partecipativi che si svolgono nella regione”*; la sua articolazione è in *“stanze”*, cioè *spazi interattivi*, dedicati ad ogni processo partecipativo in corso di svolgimento della Regione, sia grazie al finanziamento dell'Autorità per la Garanzia e la

---

<sup>365</sup>

Modifica introdotta dall'art.10 della legge regionale n.43/2015

Promozione della Partecipazione sia sostenuti autonomamente da altri soggetti, o nati su impulso della Regione stessa; all'interno di ciascuna "stanza", ogni cittadino potrà attingere da ed alimentare il canale di notizie ed informazioni relative al processo partecipativo di suo interesse, mettere a disposizione e condividere documenti, sia testuali che multimediali, nonché il proprio know-how e le proprie esperienze, partecipare in maniera attiva alla discussione "virtuale", con commenti, opinioni e relative preferenze sul tema oggetto del processo, che si andranno ad aggiungere (e non a sostituire) a quanto prodotto nello spazio partecipativo fisico.

Permane, quindi, nella Regione Toscana, la consapevolezza della necessità di ragionare in termini di "complementarietà" e non di "alternatività", allontanando la tentazione di una "e-democracy" che, senza aggancio con le esperienze partecipative "off line", senza un "continuum" tra off line ed on line, correrebbe il rischio di risultare fine a sé stessa, se non fonte di discriminazione tra gli stessi cittadini: limitando il raggio di analisi all'approccio scelto dalla Regione Toscana, senza quindi allargarci ad un orizzonte più vasto ed in continua evoluzione<sup>366</sup>, è evidente che, di fronte ai

---

<sup>366</sup> Nei mesi di redazione di questo elaborato, il Movimento 5 Stelle ha inaugurato la piattaforma web Rousseau, riservata ai soli iscritti al movimento, che promette di compiere un grande passo verso la realizzazione della "democrazia diretta". Le funzioni attinenti alla "partecipazione", disponibili solo previo obbligatorio tesseramento al movimento e relativa profilazione, ricomprendono: la *partecipazione alla scrittura delle leggi regionali, nazionali, europee* che verranno, successivamente, proposte dai consiglieri regionali, dai parlamentari e dagli europarlamentari del movimento; la possibilità di votare per le liste elettorali; la possibilità di votare per pronunciarsi su un tema specifico. Alla base, almeno all'origine, vi sarebbe il mutamento del rapporto tra elettori ed eletti, da "rappresentanti" a "portavoce": una differenza sostanziale, data da punto di vista sul "mandato imperativo" in netto contrasto con quanto previsto dalla Costituzione, con gli eletti che, secondo il fondatore del movimento, Gianroberto Casaleggio (<http://lettura.corriere.it/la-democrazia-va-rifondata/>), dovrebbero "sviluppare il programma elettorale e mantenere gli impegni presi con chi li ha votati"; il processo, sempre secondo le parole di Casaleggio, dovrebbe prevedere, come step successivi, "il referendum propositivo senza quorum, l'obbligatorietà della discussione parlamentare delle leggi di iniziativa popolare, l'elezione diretta del candidato che deve essere residente nel collegio dove si presenta, l'abolizione del voto segreto, l'introduzione del vincolo di mandato", nonché la necessità di "rivedere l'architettura costituzionale nel suo complesso in funzione della democrazia diretta". In questo progetto politico, in cui e-democracy e democrazia diretta sembrerebbero correre sul filo della commistione, il legame con il "luogo fisico" dovrebbe, almeno secondo le parole di Casaleggio, rimanere intatto, con il "web...che lo integra e lo completa"; in tal senso, queste dichiarazioni non si discosterebbero dal punto di vista adottato dalla Regione Toscana con la piattaforma PartecipaToscana, ove i "meetup", fondamentali per

vantaggi legati allo sviluppo e all'utilizzo delle ICT (*Information Communication Technology*), come l'indubbio aumento di una partecipazione informata alle decisioni pubbliche e la possibilità di sviluppare un modello di democrazia più diretta e aperta agli input dei cittadini, con conseguenti riverberi positivi sulla qualità della deliberazione, non è, comunque, possibile sottacerne rischi e debolezze, come quelli legati a possibili tentativi di manipolazione e all'esclusione di importanti fette della popolazione interessata dai temi trattati nelle stanze. Per tali ragioni, l'approccio della Regione Toscana all'utilizzo delle ICT mi pare quello maggiormente congruo ed efficace, seppur perfettibile, nella direzione di un prudente utilizzo della "e-democracy", atto a mantenere in piedi il ponte tra democrazia off line e on line, tra realtà fisica e virtuale.

## CAPITOLO V

### **LA PARTECIPAZIONE ALLA PROVA DEL CAMPO: ANALISI SULL'UTILIZZO NELLA PROVINCIA APUANA DEGLI ISTITUTI PARTECIPATIVI PREVISTI DALLA NORMATIVA REGIONALE TOSCANA IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO E DALLE LEGGI REGIONALI SULLA PARTECIPAZIONE**

---

l'esperienza raccontata da Casaleggio, hanno il loro contraltare negli incontri che i processi partecipativi delle varie "stanze" organizzano nel mondo fisico. Tra i due modelli, ad un superficiale approccio (dovuto all'impossibilità di accedere al portale del M5S senza tesseramento), quello Toscano, che richiede una semplice iscrizione priva della richiesta di dati quali il numero del documento d'identità, mi pare maggiormente aperto ai contributi di chiunque sia interessato a fornire il proprio apporto o la propria opinione su una determinata questione, quindi maggiormente conforme all'*ideale deliberativo*, che confida nel raggiungimento di una *sintesi* al termine del libero confronto tra pari, mentre la selezione operata dal sistema pentastellato, giustificata dal carattere "privato" legato alla natura del soggetto (si tratta, pur sempre, di un movimento/partito), non permette l'afflusso di punti di vista sufficientemente eterogenei e divergenti.

## **1. La prima applicazione della legge regionale n.46/2013.**

Dal Rapporto sull'attività dell'APP 2014-15, il primo dopo la riforma del 2013, è possibile trarre alcune indicazioni sulla diffusione della Partecipazione, in questo primo anno dopo il quinquennio di sperimentazione. I dati raccolti dall'Autorità fotografano un quadro decisamente positivo per quanto riguarda la crescita dell'attenzione per i processi partecipativi, con dati<sup>367</sup> che dimostrano come l'esperienza della legge n.69 abbia fatto da apripista per il consolidamento che la legge n.46/2013 si sta, almeno in questa fase iniziale, dimostrando pronta ad assecondare, anche grazie ai pronti correttivi che il legislatore regionale ha apportato, quasi in tempo reale, ogni qualvolta vi era il rischio di uno stallo duraturo dovuto a difficoltà applicative ed interpretazioni fallaci della lettera della legge: paradigmatico, in tal senso, è il dato sulle domande di sostegno da parte delle imprese, che, se nella scorsa "gestione", a fronte dell'unica domanda avanzata, non erano riuscite ad accedere al finanziamento regionale, in questo primo anno di vigenza della legge n.46, sono riuscite ad ottenere il finanziamento di 4 progetti su 12 presentati, coi restanti 8 respinti a causa del loro oggetto, spesso finalizzato ad ottenere a rendere più competitivi i loro prodotti o servizi sul mercato; per tale ragione, la Regione, dimostratasi opportunamente reattiva in un periodo delicato come questo, ha provveduto, come scritto in precedenza, ad inserire un art.16-bis per disciplinare, in maniera specifica, le condizioni di ammissione delle domande di sostegno presentate dalle imprese private, le quali, finalmente, paiono aver imparato a considerare la partecipazione come carta da giocare nell'elaborazione delle proprie strategie. E se, a fronte di volume crescente di domande presentate, la percentuale d'ammissione di progetti presentati dagli Enti Locali è, sensibilmente, diminuita (57,14% contro il precedente 78,4%), la ragione è da ricercarsi, stante la sostanziale invarianza del bacino del credito cui attingere, nell'incremento del successo ottenuto dai progetti presentati da istituti scolastici (stabili al 9%, a fronte, comunque, di un aumento delle

---

<sup>367</sup> Nel primo anno di "nuova gestione", sono stati presentati 106 progetti, quasi la metà dei 220 presentati nel quinquennio precedente.

domande presentate), gruppi di cittadini (saliti all'11% contro il vecchio 9,5% del 2008-13) e, come detto, imprese private.

Altro segno del successo e dell'apprezzamento ottenuto dall'Autorità per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione è dato dal numero di progetti partecipativi che, pur non essendo riusciti ad ottenere il finanziamento, sono riusciti ad ottenere il Patrocinio Gratuito, previsto dalla novella del 2015 su insistenza di Enti Locali e gruppi di cittadini che hanno riconosciuto l'importanza dell'assistenza e del contributo fattivo dell'APP, anche senza contributi di carattere economico: si tratta, come si legge nel Rapporto, per lo più di progetti particolarmente interessanti ed innovativi, per i quali, tuttavia, non sono disponibili risorse, poiché afferenti ad ambiti tematici su cui sono già state finanziate delle sperimentazioni, ma ritenuti meritevoli di ottenere supporto logistico ed organizzativo. In tale direzione, l'APP ha ritenuto utile concedere la possibilità di aprire “stanze” sul portale PartecipaToscana a quei progetti partecipativi che, anche se non finanziati né patrocinati, ne facciano richiesta, nella prospettiva di creare ed accrescere un “bagaglio culturale comune” in materia partecipativa, cui ogni processo partecipativo successivo possa attingere nel dipanarsi del proprio percorso.

Se il dato relativo al sostegno conferma, sostanzialmente, la bontà delle scelte operate dal legislatore, i primi due **Dibattiti Pubblici** ammessi, e il crescente numero di richieste (6 su 3 opere differenti), lasciano speranze sugli sviluppi futuri dell'istituto. I due Dibattiti Pubblici ammessi riguardano il Progetto di stoccaggio di gessi e rifiuti industriali dell'azienda HUTNTSMANN TIOXIDE di Gavorrano ed il Progetto di riqualificazione e sviluppo del porto di Livorno; come si evince, si tratta di due campi applicativi completamente differenti: il primo vede un Dibattito Pubblico, avviato dal Comune di Gavorrano, giustificato dal rilevante impatto che lo stoccaggio dei gessi da parte dell'azienda potrebbe avere sul, già sofferente, territorio circostante (già “popolato” da cave da ripristinare) e dalla necessità di permettere alla popolazione di valutare in maniera consapevole tutti i molteplici aspetti problematici che la questione pone sul tavolo, dal, già evidenziato, problema dell'inquinamento a quello della sopravvivenza stessa dell'azienda, con non trascurabili ricadute sul piano occupazionale, con la speranza che, una volta definita e, si augura, risolta la questione, attraverso lo

svolgimento del DP, si arrivi ad una soluzione condivisa che soddisfi i più e non dia adito a proteste successive; il secondo dibattito pubblico ammesso, invece, verte sul progetto di riqualificazione e sviluppo del porto di Livorno, sottoposto, inizialmente, ad istruttoria dall'APP, su richiesta dell'Autorità Portuale della città labronica, per acquisire la disponibilità del proponente a sottoporre il progetto a dibattito ed ulteriori riscontri positivi da parte dei soggetti coinvolti a vario titolo: la procedura di Dibattito sul progetto di riqualificazione, che andrà a coinvolgere il porto commerciale, il porto crociere e traghetti, il porto turistico e la barriera di Porta a Mare, riguarderà, per quanto concerne il porto commerciale, *lo studio di fattibilità della realizzazione della Darsena Europa*, un'opera, da realizzare con *project financing*, dal rilevante impatto ambientale e dal costo complessivo stimato in 786 milioni di euro, mentre, per il porto crociere e traghetti, è previsto un intervento di 165 milioni di euro che cambierà l'interfaccia tra porto e città.

## **2. Il Water-front di Marina di Carrara: occasione mancata o partita ancora aperta?**

La decisione dell'Autorità Portuale di Livorno richiama alla mente quella non adottata dalla corrispondente Autorità di Marina di Carrara in occasione del prospettato intervento sul *water-front* della città apuana, per la realizzazione del quale, nel 2002, l'Autorità Portuale di Marina di Carrara (Ente Pubblico istituito nel 1994) riuscì ad ottenere l'accesso ad un *finanziamento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti* (ex legge 166/2002), per una cifra di 25 milioni di euro.

L'Autorità Portuale indisse un “**Concorso di Idee**” per la progettazione preliminare dell'opera, con gli obiettivi di *recuperare e riqualificare il lungo mare* e di *riorganizzare il traffico urbano e portuale*, che vide vincitore il progetto dello Studio 3ct Capolei Cavalli Architetti Associati<sup>368</sup>. Nel 2003, il

---

<sup>368</sup> Uno dei tratti distintivi era la cosiddetta *filtering line*, una passeggiata rialzata di 7 metri d'altezza (incluse copertura e paratia trasparente sul lato del porto), a separazione del traffico urbano e portuale, che si sarebbe dovuta estendere dalla foce del torrente Carrone fino alla Diga di Ponente: nel progetto originale, all'interno della *filtering line*, avrebbero dovuto trovar spazio uffici,

Progetto venne presentato alla cittadinanza, ma la soluzione proposta non incontrò il favore di diversi cittadini, molti dei quali costituirono un comitato denominato “Marina si Ribella”, che avanzò una serie di critiche ed obiezioni al progetto<sup>369</sup>.

A cavallo tra il 2008 ed il 2009, la *Giunta* ed il *Consiglio Comunale* chiesero una revisione del progetto e, con una Delibera del Consiglio Comunale, approvarono delle *nuove linee guida*<sup>370</sup> dell'intervento; a seguito di tale intervento, l'Autorità Portuale presentò, nell'ottobre del 2009, un nuovo progetto che recepì le suddette indicazioni, abbassando, inoltre, a 60 centimetri l'altezza della prevista pista ciclo-pedonale, proponendo, in alternativa, un importante intervento sulla viabilità interna all'area portuale<sup>371</sup>.

---

fondi commerciali o eventuali aree verdi; la filtering line, sempre nel progetto iniziale, sarebbe proseguita in una passeggiata pedonale sul muro paraonde del Molo di Ponente, attrezzata con una balaustra di sicurezza sul lato mare e una parete in plexiglass sul lato porto, che permettesse di camminarvi e di avere sia vista del mare che delle attività del porto.

<sup>369</sup> Al centro delle proteste vi era l'invasività del progetto, la sua esclusiva funzionalizzazione alle esigenze del porto, la prospettiva di un suo ampliamento con conseguente ulteriore “cementificazione” del litorale, le inevitabili conseguenze sul traffico cittadino e, infine, le ripercussioni a livello paesaggistico, poiché la proposta di una pista ciclo-pedonale rialzata, agli occhi dei cittadini contrari all'idea, avrebbe alzato un muro tra la città, la zona del porto ed il mare; a ciò si aggiungevano le preoccupazioni di carattere ambientale per l'assetto idrogeologico della zona della foce del torrente Carrione, una delle concause dell'alluvione del settembre 2003

<sup>370</sup> Che ricomprendevano:

- Esclusione di nuove volumetrie nello spazio del water-front;
- Conferma della necessità di razionalizzare e dividere i traffici portuali e quelli urbani;
- Conferma della necessità di riorganizzare il nodo viario di Via Zaccagna e di prevedere un unico accesso al porto per i mezzi pesanti, nella zona di Levante;
- Conferma della necessità di realizzare una passeggiata a Ponente che permetta una maggiore fruibilità degli spazi a mare e di realizzare percorsi pedonali e ciclabili;
- Conferma della necessità di realizzare la rete fognaria comunale (acque bianche e nere) nell'esterna all'area portuale.

<sup>371</sup> La 2° idea progettuale prevedeva:

- la **separazione del traffico portuale dal traffico urbano** attraverso la realizzazione di un percorso pedonale e ciclabile che si elevasse di solo 60 cm dal battistrada, protetto da tettoia e parete trasparente anti rumore. Per permettere la visibilità sul porto venne prevista *una parte di*

Il comitato "Marina si Ribella", insieme alla partecipazione di altri soggetti associativi (Comitato No Muro, Associazioni Ambientaliste), si evolse nel 2009 nell'Associazione "Amare Marina", la quale, pur sostenendo la necessità di un intervento di riqualificazione delle aree del lungo-porto, si faceva portatrice di una visione diametralmente opposta rispetto agli indirizzi urbanistici previsti dall'Amministrazione Comunale, mirando ad uno *blocco del programmato ampliamento del porto commerciale*<sup>372</sup> e proponendo, invece, una riconversione delle funzionalità portuali da commerciali a turistiche<sup>373</sup>, alimentata dai timori che il progetto potesse definitivamente

---

*viabilità portuale in trincea ( c/a 2,70 cm sotto la viabilità urbana) e una parte di viabilità in galleria ( per il lato di Ponente); tale viabilità portuale sarebbe stata ricavata utilizzando una sezione di Viale Da Verrazzano e Viale Colombo, compresa tra il muro di recinzione del porto e la carreggiata del viale. La Viabilità Urbana (esterna all'area portuale) sarebbe stata ridotta a 2 corsie;*

- **la realizzazione di passeggiate pedonali e ciclabili rialzate;**
- **l'ingresso unico a Levante;** era prevista la realizzazione di due rotonde, di cui una in prossimità del ponte del Torrente Carrione
- continuava ad essere prevista la **realizzazione della rete fognaria nell'area urbana antistante il porto**

<sup>372</sup> Allegato A-elaborato 5. Piano di indirizzo territoriale – Master Plan – La rete dei porti toscani. Quadro Conoscitivo. Parte II: Lo stato attuale e le possibili linee di sviluppo.

"1.4 – Porto di Marina di Carrara - Sviluppi futuri secondo il piano regolatore portuale PRP - La nuova organizzazione funzionale del porto sarebbe schematicamente costituita da due bacini ed un porto turistico:

- La darsena occidentale che corrisponderebbe al porto odierno sarebbe destinata al traffico di merci non containerizzate e offrirebbe maggiori spazi ai Nuovi Cantieri Apuania che potrebbero utilizzare anche gli spazi ora destinati al diporto.
- Una darsena subito ad est della precedente che verrebbe utilizzata allo sviluppo del traffico vocazionale, per il project cargo della nuovo Pignone e per le navi ro-ro, le eventuali navi da crociera, per lo short sea shipping nonché per le unità di servizio portuale.

Dopo il canale artificiale alla foce del Carrione, si verrebbe a costituire il porto turistico che sarebbe destinato al diporto e alla pesca nonché ai relativi servizi e consentirebbe l'ormeggio da un minimo di 900 ad un massimo di 1400 unità. La zona carrarina per il porto turistico arriva fino al canale Lavello (il Lavello rappresenta il confine tra Carrara e Massa). Il porticciolo, con relative attrezzature e servizi, verrebbe realizzato parte nel territorio del Comune di Carrara e parte nel territorio del Comune di Massa".

<http://www.regione.toscana.it/documents/10180/70250/Quadro%20conoscitivo/4edda28f-a8cd-4154-990d-b17ac81c0ad7>

<sup>373</sup> L'Associazione, che si opponeva anche alla realizzazione del c.d. Porticciolo Turistico in zona Lavello, ipotizzava, come alternativa, la realizzazione di percorsi naturalistici-podistici e di Teatri all'Aperto nei vari piazzali del Lungo-porto.



precludere ogni riconversione del porto a funzioni diverse da quelle commerciali e da preoccupazioni di carattere ambientale, legate, in particolar modo, al rischio idrogeologico derivante dalla realizzazione del programmato ingresso per il trasporto su gomma in prossimità della foce del torrente Carrione, area a rischio idraulico molto elevato.

Sulla base di queste motivazioni, l'Associazione si rivolse alla Regione Toscana per chiedere un sostegno per il proprio Progetto Partecipativo, come previsto dalla Legge Regionale n.69/2007; le procedure contenute nella Legge Regionale prevedevano la firma di un *Protocollo d'Intesa* tra la Regione Toscana ed il Comune di Carrara, che si impegnò a sospendere ogni decisione sul water-front fino alla conclusione della partecipazione, e, trattandosi di richiesta avanzata da un gruppo di cittadini, l'accertamento, da parte dell'*Autorità Regionale per la Partecipazione*, della disponibilità dell'amministrazione competente a considerare i risultati dei processi partecipativi o, in alternativa, a motivarne il mancato o parziale accoglimento; come emerge dall'analisi di Antonio Floridia<sup>374</sup>, il Comune di Carrara, dapprima diffidente, anche a causa delle pregresse contrapposizioni con il Comitato e con la Presidente dello stesso, accettò di partecipare alla discussione, una volta vistasi garantita l'assenza di una cessione di sovranità al termine del processo partecipativo.

Nel Gennaio 2010 venne avviato il *Processo Partecipativo* "**Porto le mie idee**", terminato nel giugno dello stesso anno; il progetto finanziato si configurò come un "interessante caso di *ibridazione* tra diverse metodologie partecipative", combinando tre approcci diversi:

- a. il *consensus building*, attraverso la creazione di un "Tavolo di Accompagnamento", di Garanzia, con funzione di mediazione, composto dal *vicesindaco di Carrara*, dal *presidente dell'Autorità Portuale*, da *due membri dell'associazione AmareMarina* e da "*sei voci di garanzia*", scelti di comune accordo tra associazione e amministrazione;

---

<sup>374</sup> A.FLORIDIA, *Il rapporto tra processo e sistema: quattro casi di studio*, in A.FLORIDIA (a cura di), "La Democrazia Deliberativa: teorie, processi e sistemi", Carrocci Editore 2013

- b. l'approccio deliberativo, come testimoniato dalla partecipazione di circa 80 cittadini, 50 dei quali estratti a campione dagli elenchi anagrafici del Comune e 30 dall'elenco dei firmatari della domanda di finanziamento, che andarono a formare i laboratori di discussione;
- c. l'utilizzo di tecniche di community planning, della progettazione partecipata, con i cittadini che hanno partecipato attivamente ad attività progettuali, coadiuvati da architetti ed urbanisti del Dipartimento di Urbanistica dell'Università di Firenze, nell'ultima delle tre fasi (*analisi del problema; approfondimenti; progettazione*) previste nei cinque incontri.

Il Tavolo di Accompagnamento, sulla di cui composizione non sono state risparmiate critiche<sup>375</sup>, si impegnò, in prima battuta, a concordare i **criteri per la selezione dei cittadini partecipanti**, a proporre **osservazioni e correzioni ai contenuti informativi della "Guida al Progetto"** e a **concordare l'oggetto del percorso partecipativo**<sup>376</sup>, per poi, durante il processo stesso, intervenire con eventuali modifiche. Guardando alla composizione del **"Tavolo di Garanzia"**, Floridia sottolinea un elemento di criticità che ha minato irrimediabilmente l'efficacia e l'effettività del processo partecipativo, cioè l'assenza, dal *tavolo di accompagnamento* come dalle *altre attività partecipative*, **di importanti portatori d'interessi**, in particolar modo quelli **del mondo economico e sociale**, come *l'industria del marmo*,

---

<sup>375</sup> A.FLORIDIA ha definito "impropria" l'*attribuzione di un ruolo "istituzionale"* ai cittadini promotori, perché, riservando la partecipazione vera e propria ad un campione casuale di 80 cittadini, ha prodotto il paradossale esito, dal punto di vista della logica deliberativa, di sottrarre al processo di critica e trasformazione proprio le preferenze dei cittadini che avevano proposto il processo partecipativo.

<sup>376</sup> "L'associazione chiedeva che tutto il progetto fosse rivisto alla luce delle indicazioni che sarebbero scaturite dai laboratori e raccolte nelle linee guida, mentre l'Autorità Portuale poneva dei punti imprescindibili del progetto iniziale che non avrebbero potuto essere messi in discussione. Il nodo è stato sciolto dal Rappresentante del Comune che ha garantito l'intenzione dell'amministrazione di attenersi totalmente ai risultati del percorso" da Ricerca Irpet 2011, Partecipazione, politiche pubbliche, territori - La L.R. 69/2007 (Studi per il Consiglio n.6/2011)  
[http://www.irpet.it/storage/pubblicazioneallegato/307\\_Studi\\_Consiglio\\_6\\_2011-1.pdf](http://www.irpet.it/storage/pubblicazioneallegato/307_Studi_Consiglio_6_2011-1.pdf)

rimasta, ufficialmente, fuori dal processo deliberativo<sup>377</sup>; un'ulteriore critica è stata mossa alle **modalità di reclutamento** dei cittadini partecipanti ai **laboratori di discussione**, poiché il **meccanismo della selezione casuale**, se da una parte ha permesso di ricostruire l'eterogeneità degli interessi e delle posizioni esistenti a Carrara, "dando voce anche a chi normalmente non ce l'ha"<sup>378</sup>, e di ridurre al minimo la conflittualità, dall'altra, come si evince dalla *Relazione Finale*<sup>379</sup>, "ha gravato sulla legittimazione pubblica del processo", sia agli occhi del Potere Politico sia a quelli dell'opinione pubblica, in una realtà, di per sé, connotata da una forte dietrologia e da una carica conflittuale che, durante il processo partecipativo, ha portato a spostare l'attenzione dall'oggetto del processo, "la riqualificazione dell'interfaccia porto-città", verso altre problematiche relative al generale assetto urbanistico della città di Carrara.

Questi due aspetti hanno certamente avuto una pesante ricaduta sulla sua capacità di influenzare la decisione finale presa dalla Giunta del Comune di Carrara, la quale, tre mesi dopo la conclusione dell'esperienza partecipativa, ha approvato una delibera che ha accolto solo parzialmente gli elementi e le linee guida emerse dal percorso, mantenendo, quindi, sostanzialmente immodificata la propria politica urbanistica, compresa la scelta di creare il nuovo porto turistico, in aggiunta al porto commerciale.

Occorre, tuttavia, chiedersi se la bontà di un processo partecipativo possa essere misurata esclusivamente sulla base della sua capacità di influenzare la decisione finale, che, come abbiamo visto, rimane atto di natura esclusivamente politica.

---

<sup>377</sup> A.FLORIDIA, tuttavia, fa notare come non si sia trattato, in realtà, di una negligenza dei *process designers*, la società Sociolab, poiché questi rilevanti Stakeholder e gruppi d'interesse non hanno mostrato interesse ad entrare nell'arena deliberativa, una volta venuti a conoscenza dell'impossibilità, per la stessa, di influenzare *direttamente* il processo decisionale, ritenendo, presumibilmente, preferibile ricorrere ai tradizionali "canali di dialogo e concertazione con le autorità politiche

<sup>378</sup> L.BOBPIO, *Dilemmi della Democrazia Partecipativa*, in ibidem p.18

<sup>379</sup> Rintracciabile sul sito internet dell'Autorità Regionale per la Partecipazione: [http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/documenti/RelazioniFinali-Progetti/RelazioneFinale\\_AssocAmareMarina.pdf](http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/documenti/RelazioniFinali-Progetti/RelazioneFinale_AssocAmareMarina.pdf)

Secondo l'Associazione, il processo partecipativo avrebbe, sostanzialmente, fallito gli obiettivi che si era preposto di raggiungere; tuttavia, nella **Relazione Finale**, emerge che il processo partecipativo si era posto come **finalità il raggiungimento di una visione condivisa tra i cittadini e portatori d'interessi** sul progetto del water-front ed il **consolidamento delle reti sociali, aumentando il senso di appartenenza dei cittadini**.

Dal primo punto di vista, dal percorso partecipativo è emersa una visione degli indirizzi per la riqualificazione dell'area portuale, sostanzialmente, condivisa da tutti i partecipanti, con un'*omogeneità delle esigenze e delle raccomandazioni* prospettate dai 5 gruppi in cui era stato suddiviso il campione degli 80 cittadini; le *differenze*, invece, sono emerse con riferimento agli *interventi specifici* necessari per rispondere a tali esigenze : è stato, quindi, necessario selezionare solo le soluzioni, condivise dalla maggioranza dei partecipanti, che non contrastassero con alcuna delle esigenze espresse.

Per quanto concerne la seconda finalità, è indubbio che, nonostante la *delusione per la scarsa vincolatività* del processo partecipativo, le Associazioni partecipanti hanno avuto un notevole aumento di visibilità grazie a questa esperienza; inoltre, il rafforzamento delle reti sociali tra i vari attori è testimoniato dal fenomeno del c.d. "*apprendimento partecipativo*", con una buona fetta dei partecipanti che ha continuato a seguire la vicenda del water-front, dimostrando un'indubbia capacità del processo dal punto di vista della valorizzazione del c.d. "capitale sociale".

Ma se le Finalità del processo sono state raggiunte, perché l'Associazione, in seguito alle parole pronunciate dal Sindaco<sup>380</sup> in sede di assemblea-audizione, si è detta estremamente delusa dall'esperienza?

Molto probabilmente, la *delusione ha origine dalle aspettative riposte nel processo*, nelle speranze dei promotori, più partecipativo che deliberativo<sup>381</sup>, come mezzo capace di mettere pressione, influenzare

---

<sup>380</sup> "Tutto è valutabile, ma sicuramente non tutto sarà ricevibile"

<sup>381</sup> Per riprendere la distinzione che fa Luigi Bobbio in "Dilemmi della Democrazia Partecipativa" (2006), ove si sottolinea che "i movimenti sociali che si battono per la partecipazione.....tendono a considerare la partecipazione più in termini di pressione verso le istituzioni che di dialogo con i propri avversari".

l'istituzione rappresentativa e vincolarla alle risultanze dello stesso; tuttavia, né dalla lettera della Legge n.69 né, tantomeno, dalle parole del rappresentante dell'amministrazione potevano trarsi indicazioni in tal senso: la legge n.69 statuiva chiaramente che l'unico impegno richiesto all'amministrazione comunale era quello di motivare l'eventuale mancato o parziale accoglimento delle linee guida, mentre il Comune non si era vincolato ad alcun "*impegno pre-deliberativo*" che lo vedesse rinunciare alla responsabilità derivante dal potere di decisione finale.

Sarebbe potuto, comunque, sorgere un vincolo "politico", ma il processo non è riuscito, anche a causa delle modalità scelte, a coinvolgere nella discussione proprio i cosiddetti "soggetti forti", quelli maggiormente interessati alle conseguenze economiche del progetto. Si è venuto a creare, in tal maniera, un vulnus al principio di inclusività che ha mi fa dubitare dell'effettiva riuscita di questa particolare esperienza deliberativa, anche dal punto di vista strettamente procedurale.

Floridia, nel suo scritto, attribuisce la "sordità" del decisore politico *all'incapacità degli attivisti di modificare, con il processo partecipativo, il quadro dei rapporti sociali e politici della comunità*" e di *convincere l'amministrazione che il campione statistico sorteggiato potesse rappresentare, politicamente, l'intera comunità di Carrara*, al punto da suggerirle di mutare strategie che erano state già presentate e votate in campagna elettorale.

Vorrei soffermarmi proprio su quest'ultimo argomento, perché, se è vero che l'estrazione casuale dei partecipanti, nonostante abbia svolto egregiamente la propria funzione di *rappresentatività sociologica*, non è riuscita a raggiungere un'accettabile grado di *rappresentatività politica* della società, è altrettanto vero che una vittoria elettorale non sempre autorizza gli amministratori locali a ritenere che le proprie posizioni siano, sempre e comunque, rappresentative dei bisogni, delle preferenze della cittadinanza; non è infrequente, infatti, specie a livello locale, che il cittadino entri in cabina elettorale senza aver potuto, o ritenuto necessario<sup>382</sup>, prestare la dovuta

---

<sup>382</sup> *Voto interessato, Voto d'abitudine, Voto di protesta*: le motivazioni con le quali l'elettore entra in cabina elettorale si possono declinare nella maniera più

attenzione ai programmi dei candidati, salvo poi, successivamente, accorgersi di non dividerne le strategie, presentate in campagna elettorale; quindi, se il fine ultimo degli amministratori è quello di gestire la "cosa pubblica", avendo come riferimento il temperamento delle esigenze delle diverse anime della collettività, seguendo le indicazioni della maggioranza senza sacrificare aprioristicamente quelle degli altri cittadini, mi sento di dire che, in occasione di un così importante intervento urbanistico, il Comune abbia perso, o non abbia voluto cogliere, l'occasione di promuovere un Dibattito Pubblico sul Progetto del Waterfront e sulle problematiche dell'area portuale, al termine del quale l'Autorità indipendente avrebbe avuto la possibilità di pubblicare il Rapporto del Responsabile, stilato dopo aver assistito ad un processo partecipativo capace di coinvolgere tutti gruppi economici e sociali della città, compresi i portatori d'interessi che, nell'esperienza analizzata, sono rimasti a latere di propria iniziativa.

Questo mio auspicio rimane immutato, specialmente adesso che, dopo i nefasti eventi che hanno visto la città di Carrara nuovamente teatro di un'alluvione di proporzioni calamitose, si ritorna a parlare di Waterfront, con il progetto presentato dall'Autorità Portuale in occasione della presentazione del c.d. Sblocca Italia, risorto dalle ceneri di quel progetto rimasto nel cassetto, dopo il dirottamento in altri luoghi dei fondi già previsti. Un Dibattito Pubblico, specialmente in un momento storico così teso per Carrara, potrebbe sì far emergere contrasti accessi e posizioni prossime all'ebollizione, ma, sicuramente, eviterebbe nuove ed eclatanti manifestazioni di protesta, come quelle che sono sorte a seguito dell'alluvione del 2014, e che hanno portato all'occupazione del Municipio da parte dei cittadini più critici con la politica del Sindaco e della sua Giunta.

### **3. Il Bilancio Partecipato 2014 del Comune di Massa, “Io Partecipo....per una città green!”: un esempio di corretto**

---

varia, e la maggior parte di queste non prevede la benché minima conoscenza del programma elettorale del candidato.

## utilizzo del “*sostegno regionale*” ex l.r. n.46/2013.

### 3.1. La Genesi del Progetto

«Non chiediamo la semplice gestione del parco, o la sua pulizia o abbellimento; alla manutenzione ordinaria pensa il comune e continuerà a farlo; noi vogliamo che in uno di questi parchi si sviluppi un progetto creativo, multidisciplinare, magari anche coinvolgendo le innovazioni tecnologiche; vorremmo si creasse una realtà nuova all'interno di un parco pubblico, di cui benefici l'intera cittadinanza, che faciliti l'integrazione culturale, la socializzazione e l'aggregazione. Chiediamo una valorizzazione e un arricchimento»<sup>383</sup>. Con queste parole, pronunciate nell'Aprile 2015, l'Assessore al Bilancio del Comune di Massa, Giovanni Rutili, presentava alla cittadinanza il Bilancio Partecipato, che, da lì a poco, sarebbe entrato nella sua fase di pubblica operatività, sottolineandone la finalità di strumento atto non solo a orientare le scelte dell'amministrazione, ma anche a responsabilizzare la cittadinanza, di pari passo con il suo *empowerment*.

Il Comune di Massa<sup>384</sup>, nel 2014, aveva inviato<sup>385</sup> richiesta di **Sostegno Regionale**, ex art.16 legge regione Toscana n.46/2013, all'Autorità Regionale per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione, per ottenere supporto metodologico e finanziario per un progetto di Bilancio Partecipato, volto al coinvolgimento della popolazione nell'opera di *riqualificazione del verde urbano pubblico*, in una prospettiva di attenuazione dell'indiscutibile disagio sociale e territoriale che caratterizza determinate aree verdi comunali. Il

---

<sup>383</sup> <http://iltirreno.gelocal.it/massa/cronaca/2015/04/17/news/castagnara-poggi-e-ortola-soldi-col-bilancio-partecipato-1.11254264>

<sup>384</sup> Come riportato al punto A.3 della Scheda di Progetto approvata dall'APP (consultabile sul sito [www.open.toscana.it](http://www.open.toscana.it) all'indirizzo <http://open.toscana.it/documents/42576/0/Scheda+progetto+approvata/a8cb3e0e-0997-4e63-9738-71d16890c3bc> ), al momento della presentazione della domanda, il Comune non aveva ancora aderito al *Protocollo Regione-Enti Locali*, ex art.20 legge regionale n.46/2013, poiché ancora in attesa di ricevere i documenti per inoltrarne richiesta all'Autorità regionale.

<sup>385</sup> Nella persona del *Responsabile Operativo del Progetto*, Bruno Tarabella, Dirigente del settore Servizi Finanziari, Patrimonio, Partecipazione e Farmacie.

Comune di Massa non era alieno né allo strumento del *Sostegno Regionale*, avendolo già chiesto e ricevuto in occasione dei progetti “*Partecipa in Massa!*” (2009), “*Meno rifiuti per un'altra città, per vivere tutti più puliti*” (2011-2012) ed “*IoPartecipo!*” (2012), né all'istituto del *Bilancio Partecipativo*, avendone fatto ricorso, nel 2009, con il primo dei progetti succitati e con un percorso autonomo, iniziato nel 2008<sup>386</sup>.

Il Progetto, presentato, nel 2014, dal Comune, conscio<sup>387</sup> che “*nell'attuale momento di ristrettezza di risorse....c'è...la necessità di definire e incentivare strumenti di gestione e manutenzione del verde pubblico che prevedano la partecipazione attiva dei cittadini, delle attività commerciali e delle realtà organizzate*”, era teso al coinvolgimento di queste ultime realtà, nel processo di definizione delle priorità da seguire nella ripartizione della quota di spesa<sup>388</sup> che, con il Bilancio Previsionale 2015, si contava di riservare agli investimenti ed agli interventi di manutenzione, ordinaria e straordinaria, delle aree verdi presenti nell'area comunale; a tale scopo, il

---

<sup>386</sup> Il Comune di Massa aveva già intrapreso, dal 2008, un percorso indirizzato al Bilancio Partecipato, creando un'apposita delega assessoriale e dando il via al processo partecipativo, coinvolgendo, nella fase iniziale, in particolar modo il mondo dell'Associazionismo presente sul territorio comunale; tale percorso ha, successivamente, trovato la sua conferma nel 2009, con il Progetto “*Partecipa in Massa!*”, per il quale venne richiesto ed ottenuto il sostegno di 45.000 euro dall'APP e che riuscì ad ottenere la partecipazione di un gruppo di 100 cittadini, estratto a sorte da un campione di 1500, ad incontri pubblici e a tavoli di lavoro, suddivisi per ambiti tematici e finalizzati alla presentazione di proposte ed idee da inserire nel Bilancio di Previsione per l'anno successivo. Le proposte elaborate dai vari gruppi, che hanno usufruito di metodologie innovative e tecnologie informatiche, sono state: la “*Creazione di una struttura pilota di quartiere per attività aggregative e socioculturali*”, la previsione di una “*Rete di centri aggregativi*”, la realizzazione di “*Massafestival*”, l'*Incentivazione degli stili di vita ecologicamente validi. Riqualificazione delle scuole decentrate partendo dalla scuola di Forno*”, l'elaborazione del “*Progetto Vi.Vi.Mi – Viabilità Viabilità Migliorata*” ed, infine, la “*Riqualificazione area Ugo Pisa, anche con project financing, con realizzazione di strutture polivalenti*”. Queste proposte, secondo l'allora Assessore alla Partecipazione, Alessandro Volpi, sarebbero state poi discusse, approfondite e rielaborate dai gruppi in collaborazione con Giunta e con i Tecnici del Comune, con l'obiettivo di riuscire ad inserirle nella quota, dall'1 al 3%, del Bilancio di Previsione destinata al Bilancio Partecipato.

<sup>387</sup> Come si legge alla pagina 4 della “*Scheda di progetto*” approvata dall'APP.

<sup>388</sup> Il Comune contava di destinare a tale scopo una somma tra i 70.000 e i 100.000 euro, da suddividere tra spese per investimenti e spese correnti per la manutenzione ordinaria e straordinaria.



Comune si era proposto di ricercare e sperimentare “*strumenti di consultazione innovativi*”, ricorrendo anche alla condivisione della scelta degli strumenti di E-Democracy che sarebbero stati utilizzati nel processo, improntata ai *principi* della “*trasparenza dell’azione politica*”, della “*partecipazione attiva dei cittadini*” e della “*responsabilizzazione di questi ultimi nelle fasi della formazione delle decisioni*”; il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei cittadini nei processi decisionali dell’Ente era, tra l’altro, una delle **finalità generali** indicate dal responsabile del progetto, che, oltre all’ “*accrescimento della consapevolezza del cittadino*” in merito alle “*potenzialità e alla qualità delle aree verdi comunali*”, nonché “*dei costi per la loro gestione e manutenzione*”, mirava anche a “*rafforzare il legame tra la cittadinanza e l’amministrazione*”, sia grazie ad una maggiore trasparenza, da parte dell’ente, sulle effettive risorse disponibili in bilancio<sup>389</sup> e sulla loro destinazione, sia attraverso una più completa ed efficace informazione e comunicazione, verso l’esterno, dei processi decisionali, i quali avrebbero visto una maggiore inclusione della popolazione interessata, specie dei cittadini residenti nelle singole zone e delle attività commerciali presenti in loco, per giungere non solo ad una definizione consapevole e condivisa delle priorità di spesa per il verde pubblico, ma anche alla definizione ed attivazione di forme di gestione dal basso delle aree verdi, per le quali si auspicava anche una fattiva cooperazione dei principali *stakeholder* (come le cooperative, le cooperative sociali e le associazioni per la manutenzione del verde), che, con il loro prezioso bagaglio d’esperienza, consigliassero ed “*istruissero*”, eventuali e costituendi, gruppi di “*cittadini volontari*”.

### 3.2. Il contesto territoriale e sociale dell’intervento.

---

<sup>389</sup> Da Bilancio Consuntivo 2014 e Bilancio Previsionale 2015 ricaviamo, che per il “Verde Pubblico”, il Comune di Massa aveva riservato fondi per 385.000 euro, suddivisi in 220.000 per la *manutenzione ordinaria*, 50.000 per la *messa in sicurezza*, 10.000 destinati all’*orto botanico* e 5.000 agli *acquisti di attrezzature e materiale d’uso ordinario*; i restanti 100.000 euro erano legati agli *interventi straordinari*, facendo rientrare all’interno di questi anche i 70.000 euro di cui il Bilancio Partecipativo avrebbe potuto disporre, indicando le priorità da seguire negli interventi.

Il territorio del Comune di Massa possiede circa 550.000,00 metri quadrati di verde pubblico urbano, all'interno del quale sono ricompresi 52 parchi comunali urbani, i quali, per la loro notevole incidenza sulla qualità della vita delle persone, costituiscono, come in ogni città, sia una risorsa che un motivo di preoccupazione<sup>390</sup>: l'**obbiettivo** del progetto partecipativo presentato dall'Ente Locale era il ***recupero e la riqualificazione dei parchi cittadini periferici***, caratterizzati, sì, da un forte disagio sociale, ma anche da un irrealizzato potenziale aggregativo. Alcuni di questi parchi erano già stati oggetto di indicazioni scaturenti dai precedenti Bilanci Partecipativi, ma mai, come con questo progetto, il Comune era stato vicino a stanziare dei finanziamenti effettivi per gli interventi necessari: con il Bilancio Partecipativo del 2015, infatti, il Comune si riproponeva di destinare parte del Bilancio Previsionale al finanziamento di tali interventi, seguendo una "tabella di marcia" stilata in maniera concorde alle risultanze del processo partecipativo, che, nelle speranze dei promotori, avrebbe dovuto individuare le soluzioni alle criticità più sentite dalla popolazione. In un territorio dove la crisi economica ha stretto le sue spire più che in altre province della Regione<sup>391</sup>, con un alto tasso di disoccupazione, specie giovanile, e la recrudescenza di reati legati al traffico di stupefacenti, l'intervento prospettato dal Comune di Massa andava nella direzione di restituire questi luoghi alla comunità, per farne centro propulsivo di un'opera di risanamento, che dall'urbanistica si estendesse al sociale, concentrandosi, in sede di presentazione del progetto, su quelli, notoriamente, considerati più "a rischio" dalla popolazione residente, come il parco del quartiere dei "Poggi"

---

<sup>390</sup> Un parco gestito in maniera funzionale invita alla sua frequentazione, diventa un centro di aggregazione sociale e sede naturale per la creazione di eventi capaci di fare da collante per la comunità; viceversa, se abbandonato a sé stesso, può diventare catalizzatore d'attività illegali, con la conseguenza di trasformare un piccolo polmone verde in una cancro, fatale non solo per il quartiere che lo ospita ma per l'intera città.

<sup>391</sup> La provincia di Massa –Carrara si è contraddistinta, negli anni, come *la maglia nera* non solo della Regione, ma anche di tutto il Centro Nord, con una disoccupazione giovanile, nella fascia tra i 15 e i 29 anni, che nel 2014, prima del "jobs act", ha raggiunto il 49,1%, con picchi del 68,8% per quanto concerne quella femminile under 25 (fonte: dati.istat.it/?queryid=298, citati da <http://www.lanazione.it/massa-carrara/disoccupazione-la-provincia-sprofonda-maglia-nera-nel-centro-nord-1.843740>) . È

o di “Borgo del Ponte”, o gravati da criticità piuttosto specifiche, come la “Pinetina dei Ronchi”, il Parco “Ugo Pisa” o quello del paese collinare di “Pariana”<sup>392</sup>.

La scelta del Comune di dare risalto alle indicazioni dei cittadini, in merito alle priorità da seguire negli interventi sul verde pubblico, andava nella direzione di valorizzare le opinioni di coloro che vivono, ogni giorno, la realtà del parco di quartiere e ne conoscono le virtù, le potenzialità e, soprattutto, le problematiche più nascoste, evitando di “calare dall’alto” soluzioni che, indipendentemente da quanto ritenute adatte ed efficaci all’interno delle mura del Consiglio Comunale, rischiavano di essere percepite come inutili palliativi dai frequentatori abituali e dagli abitanti della zona interessata, per percorrere, piuttosto, la strada del loro empowerment, attraverso un procedimento partecipativo che avrebbe previsto il loro coinvolgimento attivo nella formazione delle decisioni e la loro responsabilizzandone negli interventi e nei contributi apportati, anche, e soprattutto, nella fase successiva al processo: si cercava, infatti, di favorire non solo una partecipazione “estemporanea”, correlata alla singola iniziativa, ma anche una “continuativa”, legata alla formazione di vere e proprie “gestioni dal basso” delle aree verdi pubbliche, con la costituzione di gruppi di cittadini volontari o di “comitati” addetti alla loro gestione.

Il Comune, quindi, si sarebbe impegnato a garantire, sin dall’inizio, ampio spazio all’iniziativa dei cittadini, specificando, tuttavia, nella descrizione delle Fasi del procedimento operata nella Scheda di Progetto, che la decisione finale sulla fattibilità e sulla finanziabilità degli interventi, nonché la loro regolamentazione, sarebbe rimasta di spettanza dell’Amministrazione Comunale, seppure in costante contatto e comunicazione con i partecipanti.

---

<sup>392</sup> Mentre i parchi dei quartieri dei “Poggi”, di “Borgo del Ponte” e di “Ortola”, anche a detta dei residenti, presentavano problemi legati alla criminalità, in particolare allo spaccio, e le problematiche della “Pinetina dei Ronchi” sono indicate, soprattutto, nelle “frequentazioni notturne” legate alla prostituzione, i parchi dell’“Ugo Pisa” e di Pariana presentano criticità anche di carattere strutturale, legate alla presenza della struttura dell’ex colonia, nel primo caso, e della strada che lo circonda, nel secondo.

### 3.3. Le modalità di svolgimento previste dal progetto

Il progetto presentato dal Comune di Massa prevedeva un'articolazione in **4 Fasi**, che avrebbero coperto tutto l'arco del percorso partecipativo, ricorrendo sia all'ausilio delle *tecnologie informatiche* sia all'*attività sul campo* (c.d. *outreach territoriale*), con incontri sul territorio ed il contributo di volontari nella gestione del Bilancio Partecipativo e nella realizzazione di quanto emerso dall'iniziativa.

La **Fase I** del progetto, *intersettoriale ed integrato*<sup>393</sup>, proposto all'APP, rifletteva la scelta del proponente di affidarsi, nella definizione delle *priorità d'investimento* per il Bilancio Partecipativo, ad un nuovo strumento di E-Democracy, individuato attraverso la collaborazione tra la struttura comunale ed un piccolo campione di cittadini, che avrebbe rappresentato un ulteriore "step" nel percorso d'*implementazione delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione*<sup>394</sup>, teso al miglioramento dei rapporti tra l'Amministrazione e la Cittadinanza<sup>395</sup>. All'interno della c.d. Fase di E-

---

<sup>393</sup> Riportando le parole scritte nella scheda di progetto, "*Intersettoriale* poiché attiva politiche di innovazione tecnologica, politiche di programmazione di bilancio, politiche del settore sociale e politiche sulla manutenzione e gestione del verde pubblico; *Integrato* con altre iniziative già attive, come gli orti urbani e gli orti sociali, il progetto di integrazione sociale "Periferie al centro" (che utilizza aree verdi pubbliche per attività di socializzazione e animazione), il progetto della regione Toscana, recepito dal comune, dei villaggi digitali in ottica smart city"

<sup>394</sup> Tale percorso ha visto la predisposizione ed attivazione di *tecnologie per l'informazione ed il dialogo* (quali *newsletter*; *punti PASS*; un apposito sistema di segnalazione dei problemi sul territorio, denominato "Massa Città Inter@ttiva"; una pagina Facebook; siti tematici come "My Massa" ove ospitare spazi di discussione per cittadini ed associazioni), resi accessibili alla popolazione attraverso un servizio di Wi-Fi gratuito in determinate aree del territorio.

<sup>395</sup> Questa *prima fase*, nelle intenzioni dell'Ente Locale, avrebbe visto, innanzitutto, la *costituzione di uno staff di progetto*, composto da Consulente, Responsabile Comunale, Operatori del Territorio formati nei precedenti Bilanci Partecipativi dell'Ente, allo scopo di coordinare e gestire il processo partecipativo; dopodiché, l'iter sarebbe proseguito con l'*integrazione del portale MyMassa coi social network* e la predisposizione di un'*attività di comunicazione ed informazione sul processo partecipativo*, comprensiva di *seminario pubblico con associazioni e scuole sugli strumenti di E-Democracy*; si sarebbe provveduto, inoltre, alla *creazione di 3 Focus Group*, uno riservato ai Funzionari Comunali, uno ai Cittadini ed un altro comprendente entrambe le categorie, finalizzati sia a *fornire indicazioni sulla funzionalità del portale per la partecipazione "MyMassa"* sia a raggiungere una *proposta condivisa sullo strumento consultivo da utilizzare per la E-Democracy*, che, successivamente,

Democracy, inoltre, sarebbe stato ricompreso un campionamento casuale dei residenti, basato su criteri quali genere, età, provenienza, per procedere al loro reclutamento in vista degli incontri sul Bilancio Partecipativo, accompagnato da una mappatura delle attività commerciali interessate, in quanto posizionate nei dintorni delle aree di verde pubblico, delle associazioni sensibili al tema della manutenzione e dell'utilizzo sostenibile delle aree verdi pubbliche, nonché, infine, da un censimento delle iniziative già intraprese in materia.

A far da ponte tra la Prima Fase di E-Democracy e la Seconda fase, relativa al Bilancio Partecipativo vero e proprio, il progetto aveva previsto 2 settimane di attività di outreach territoriale, cioè di attività di promozione sul campo, per creare relazioni con comitati di quartiere, circoli, associazioni locali<sup>396</sup>, ma anche per procedere al reclutamento di volontari, che s'impegnassero a sostenere l'iniziativa e di cittadini che mostrassero l'interesse a partecipare alle successive discussioni; in tale sotto-fase, quindi, si sarebbe dispiegata una grossa parte dello *sforzo* dei proponenti per raggiungere la **massima inclusione**, attraverso il coinvolgimento di circoli, parrocchie, associazioni, bar ed altri luoghi d'incontro e punti di riferimento del territorio, per riuscire ad includere nel processo non solo il cittadino politicamente attivo e tecnologicamente competente, ma anche quella fetta di popolazione che, pur affezionata ed interessata al territorio, avrebbe rischiato di rimanere esclusa da un processo prevalentemente "online".

La **FASE II**, avrebbe riguardato lo svolgimento vero e proprio del **Bilancio Partecipato**, il quale si sarebbe articolato su due canali "paralleli ma comunicanti", quello nel mondo fisico, con *due assemblee pubbliche per ogni area di territorio*, la prima delle quali a carattere *informativo*, mentre la seconda di tipo *deliberativo*, e quello online, con *discussioni sui blog e sui social network*<sup>397</sup>: nelle discussioni di gruppo delle assemblee pubbliche,

---

sarebbe stata sottoposta a valutazione da parte dei dirigenti ed assessori competenti alla realizzazione dello strumento consultivo tecnologico.

<sup>396</sup> Utili alla promozione del processo partecipativo e all'individuazione e predisposizione degli spazi per gli incontri pubblici sul territorio.

<sup>397</sup> Con l'auspicio che la discussione travalicasse i ristretti limiti, fisici e temporali, delle singole assemblee per dilungarsi ed articolarsi, nel tempo intercorrente tra i due, suddetti, incontri pubblici, sulla rete.

quindi, sarebbe dovuto emergere l'*ordine da seguire negli interventi* riguardanti ciascun parco e sarebbe stata definita una *scala di priorità* delle varie *proposte*, sulla base degli elementi considerati irrinunciabili e condivisibili dalla maggioranza dei partecipanti. Una volta emerse dalle discussioni e dalle deliberazioni assembleari, le *proposte* sarebbero state sottoposte a valutazione tecnica, economica e politica da parte degli uffici comunali competenti e, successivamente, diffuse attraverso gli "strumenti di E-democracy, fruibili sul sito del Comune, i Punti di Accesso Assistito ai Servizi (PAAS<sup>398</sup>) e gli articoli di stampa, *per garantirne la più ampia e capillare distribuzione* nella popolazione e giungere, infine, alla loro **votazione**, mediante sondaggio o voto elettronico.

Tale votazione, quale, essendo legata al raggiungimento di una soglia minima, avrebbe dovuto garantire, nelle intenzioni dell'amministrazione, quell'*"influenza effettiva"*, condizione fondamentale per il rispetto del *"Principio dell'incidenza della partecipazione sulla decisione politica o amministrativa"*, che avrebbe consentito di far assumere alle determinazioni risultanti dal processo partecipativo un peso specifico difficilmente ignorabile in sede di discussione ed approvazione del Bilancio Previsionale in Consiglio Comunale; terminata la votazione, infatti, si sarebbe proceduto alla Presentazione, all'Assessore al Bilancio e all'Assessore all'Ambiente, delle Proposte più votate, tra quelle ritenute finanziabili ed attuabili dagli uffici comunali competenti, i quali, forti della, auspicata, massiccia partecipazione popolare, avrebbero provveduto alla Presentazione, in Consiglio Comunale, di un Bilancio Previsionale 2015 comprensivo delle proposte emerse dal processo partecipativo.

La **FASE III**, invece, avrebbe dovuto concentrarsi sul secondo aspetto dell'empowerment dei cittadini, quello relativo alla loro

---

<sup>398</sup>

I PAAS sono centri nei quali vengono offerti strumenti, risorse tecnologiche e telematiche, nonché assistenza gratuita, ai cittadini non solo per conoscere i servizi on-line dell'amministrazione, ma anche per accedere gratuitamente ai servizi offerti ed avere assistenza alla consultazione e all'uso della rete; sono gestiti da Associazioni che mettono a disposizione operatori qualificati, chiamati a guidare i cittadini nella conoscenza dei servizi online e ad assisterli nell'uso degli strumenti informatici, con il compito di risolvere eventuali problemi, sostenere gli utenti inesperti e offrire anche una prima formazione con l'obiettivo di mettere tutti in grado di usare il computer e di orientarsi autonomamente nel mondo delle informazioni on line.

“Responsabilizzazione”: tale fase, infatti, avrebbe previsto, da una parte, un cantiere partecipativo sulla manutenzione del verde pubblico<sup>399</sup>, finalizzato alla formazione di una cultura della manutenzione partecipata negli studenti di una scuola secondaria di primo grado, dotata di un’ampia area verde, mentre, dall’altra, sarebbero stati creati 3 Focus Group<sup>400</sup>, gestiti da esperti “facilitatori”, per “focalizzarsi”, in questa sotto-fase iniziale, sul far emergere criticità, opportunità, indicazioni e proposte utili alla predisposizione di Strategie per la cura “dal basso” del verde pubblico; oltre ai Focus Group, a carattere chiuso ed omogeneo, il progetto prevedeva anche il ricorso alla c.d. Open Space Technology, con riunioni, aperte a tutti, finalizzate all’identificazione di azioni ed iniziative che sarebbero state definite ed organizzate, in una sotto-fase successiva, dai partecipanti più motivati ed attivi, riuniti in Gruppi di Lavoro (workshop); al loro interno, un facilitatore avrebbe aiutato i partecipanti a definire il Quadro Logico, per analizzare gli obiettivi generali, gli scopi del progetto ed i risultati dell’attività, allo scopo di aumentare la fattibilità delle iniziative prospettate e le loro chance di accoglimento da parte dell’Ente.

Dopo un passaggio obbligato, costituito dal Confronto istituzionale con gli Assessori e i Dirigenti competenti, con l’obiettivo di individuare incentivi e opportune regolamentazioni alle singole *iniziative* emerse dai Focus Group e dai Gruppi di Lavoro, e la loro Presentazione in Consiglio Comunale, il progetto partecipativo presentato dal Comune di Massa si sarebbe concluso con la **FASE IV** della **Restituzione Pubblica**, consistente in una festa in uno dei parchi comunali destinatario delle spese previste nel Bilancio Partecipativo, nella quale l’Ente Locale si era proposto di presentare alla cittadinanza non solo il *nuovo strumento di E-Democracy* e le varie *proposte emerse dal Bilancio Partecipativo*, ma anche un video-

<sup>399</sup>

Il Cantiere Partecipativo è uno strumento dal carattere *formativo* attraverso il quale i partecipanti acquisiscono ed applicano nozioni inerenti alla tematica del processo partecipativo, grazie al supporto e all’assistenza di facilitatori e tecnici della materia: nel caso del Cantiere Partecipativo in oggetto, i facilitatori e i tecnici avrebbero fornito il loro supporto agli studenti per istruirli sulla manutenzione partecipativa del verde pubblico attraverso il ricorso a *tecniche di auto-costruzione con materiali naturali*.

<sup>400</sup>

Uno con le attività commerciali frontiste ai parchi; uno con i comitati di quartiere e le associazioni di volontariato interessate a prendersi cura delle aree verdi; uno con i soggetti che hanno, o hanno avuto in passato, convenzioni con il Comune per la manutenzione e la gestioni di tali aree.

documentario che avrebbe reso note alla popolazione il percorso fatto, le strategie e le iniziative per la “cura dal basso”, emerse dal processo partecipativo.

Il progetto, tuttavia, nel passaggio dalla “carta” alla realtà, ha subito delle modifiche non trascurabili alle sue modalità di svolgimento ed un parziale ridimensionamento degli obiettivi prefissati, dovuti, come vedremo nei prossimi paragrafi, a ritardi nell’attuazione di importanti sotto-fasi del processo, a scelte coscienti di carattere organizzativo, legate a motivi di opportunità, e a reazioni non positive da parte di chi, ci si augurava, avrebbe potuto dare un importante contributo all’iniziativa.

### 3.4. L’effettivo svolgimento del Bilancio Partecipato

L’Amministrazione Comunale, ottenuto il sostegno dell’Autorità Regionale per la Partecipazione, ha pubblicato, con atto dirigenziale n.4214 del 11/12/2014, un bando per avviare una procedura selettiva per individuare la figura cui affidare la progettazione operativa e la gestione effettiva del percorso di **Bilancio Partecipato** “*Io Partecipo...per una città green*”, approvato dalla Giunta Municipale. Il Criterio di aggiudicazione del bando, per il quale i soggetti erano invitati a compilare e presentare apposita *Manifestazione d’Interesse* all’Ufficio Archivio e Protocollo del Comune di Massa, era quello della “offerta economicamente più vantaggiosa”, mentre tra requisiti per la partecipazione, oltre a quelli di ordine generale e di idoneità professionale, era richiesto anche l’*aver gestito, nel corso degli ultimi 3 anni, almeno un progetto relativo a processi partecipativi organizzati da Regioni o enti locali*. A seguito di tale procedura selettiva, il progetto è stato affidato all’Associazione di Promozione Sociale<sup>401</sup> “Comunità Interattive – Officina

---

<sup>401</sup> Le Associazioni di Promozione Sociale sono una forma associazione specifica prevista dalla Legge 383/2000 tra gli “enti senza finalità lucrative”, che perseguono finalità di “utilità/promozione sociale” attraverso lo svolgimento di attività rivolte sia a favore degli associati sia di terzi. Tali associazioni, di norma, si costituiscono mediante “scrittura privata registrata” presso l’Ufficio del registro, “scrittura privata autenticata registrata” (certificato da notaio) o mediante “atto pubblico registrato” (redatto da notaio), comprensivi di *atto costitutivo e statuto*, e comportano l’apertura del Codice Fiscale presso l’Agenzia



per la Partecipazione”, che, relazionandosi, in particolar modo, con l’Assessorato al Bilancio e con quello alle Attività Produttive, ha iniziato a fissare gli obiettivi del processo partecipativo, a definirne il raggio d’azione e a stabilire le tappe che ne avrebbero scandito il percorso da compiere: in questi incontri preliminari venne confermata la decisione di intervenire esclusivamente sul verde pubblico delle periferie urbanizzate, individuando 6 parchi pubblici che, a detta dell’amministrazione, mostravano le criticità più marcate, data l’alta densità abitativa nelle zone adiacenti e la perdurante situazione di scarsa valorizzazione che li caratterizzava, nella convinzione che, con investimenti mirati, seppur a di natura straordinaria ed importo contenuto, potesse innescarsi un meccanismo virtuoso che avrebbe spinto i cittadini non solo a riavvicinarsi e a godersi il parco, ma anche ad intervenire in prima persona nella sua manutenzione. L’intento dell’amministrazione e dell’associazione di promozione sociale, quindi, era molteplice: non solo operare sui suddetti parchi con interventi di manutenzione straordinaria, sia a carattere conservativo che migliorativo, ma anche abbattere l’“asimmetria informativa” inquinante il legame con la cittadinanza, attraverso la creazione di un rapporto dialogico diretto con quest’ultima, per, da una parte, far conoscere il bilancio comunale e l’incidenza che, su di esso, hanno i costi legati alla cura delle aree verdi cittadine e, dall’altra, per ricevere, in maniera chiara e senza filtri, l’opinione della popolazione in merito alle difficoltà e alle criticità vissute ogni giorno, nonché i suoi suggerimenti sugli interventi più urgenti da porre in essere; oltre agli obiettivi sopra riportati, l’Amministrazione, nel solco di quel concetto di *empowerment* che ha assunto valore pregnante nella discutenda iniziativa, si era proposta non solo di coinvolgere i residenti nella fase di progettazione e di agevolarne e sostenerne l’evoluzione in comitati di gestione, ma anche di chiedere un

---

delle Entrate e, successivamente (come consigliato), della partita IVA (necessaria nel caso in cui l’associazione svolga in via non occasionale attività che possano rientrare nel campo commerciale, mentre si può procedere con il solo Codice Fiscale qualora si limitino, almeno inizialmente, a svolgere esclusivamente l’attività di natura istituzionale prevista nello Statuto Sociale). L’Assemblea dei Soci è tenuta ad approvare un rendiconto economico-finanziario entro 4 mesi dalla chiusura dell’esercizio sociale, che, insieme alla relativa documentazione contabile (fatture, ricevute relative alle spese e alle entrate) deve essere conservata per 10 anni.

ulteriore “sforzo” a quella parte di cittadini che, durante il percorso partecipativo, avrebbero mostrato il loro interesse verso la riscoperta e la cura dei “propri luoghi”, approvando, a tale scopo, nella discussione in Consiglio Comunale tenutasi l’11 Marzo 2015, il **Regolamento per l’Istituzione del Servizio di Volontariato Civico**<sup>402</sup>, un’iniziativa che, nonostante si sia posta come espressione della volontà dell’amministrazione comunale di dare riconoscimento all’azione spontanea dei singoli cittadini, in attuazione del *Principio di Sussidiarietà Orizzontale*, non ha, tuttavia, ottenuto il riscontro favorevole della cittadinanza.

### 3.5. Le tappe del Bilancio Partecipato.

---

<sup>402</sup> Il Regolamento, che disciplina esclusivamente lo svolgimento del servizio civico di volontariato da parte del *singolo cittadino*, lasciando la regolamentazione delle attività delle organizzazioni alle vigenti norme di legge, specifica che l’attività svolta da questi sarà orientata sui caratteri di *gratuità, solidarietà, autonomia e complementarietà*, essendo espressamente stabilito non solo che “il servizio civico è svolto...in forma volontaria e gratuita”(1.2), senza “in alcun modo...dar luogo a diritto di precedenza, preferenza o ad agevolazioni nei concorsi banditi dal Comune”, ma anche che “i Volontari non possono occupare i posti vacanti nella dotazione in pianta organica” (1.4): con tale punto, il Comune di Massa, se da una parte esprime la volontà, ripresa all’art.6, di tutelarsi da ogni eventuale pretesa da parte dei cittadini, dall’altra conferma la natura puramente solidale e sussidiaria del *contributo* apportato da questi e che l’amministrazione s’impegna di riconoscere, promuovere e tutelare; con riferimento a quest’ultimo scopo, il regolamento stabilisce che l’Amministrazione Comunale “non può in alcun modo avvalersi di volontari per attività che possano comportare rischi di particolare gravità” (art.2.2), prevedendo, inoltre, che essa proceda all’“assunzione delle spese di assicurazione dei volontari contro il rischio di infortuni e malattie connesse allo svolgimento delle attività, ovvero per la responsabilità civile verso terzi”(art.6.1); per quanto concerne, invece, la finalità di promozione dell’attività di volontariato del cittadino, “l’amministrazione s’impegna a rendere nota ai singoli volontari l’esistenza delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale e delle cooperative sociali iscritte nei rispettivi registri ed albi”, al fine di facilitare la scelta, da parte dei singoli, se procedere all’instaurazione di rapporti di collaborazione con le istituzioni in forma individuale o in forma associata (6.3); con riguardo, infine, al riconoscimento ufficiale di tale attività di volontariato, il Regolamento ha disposto la creazione di un **Albo dei Volontari Civici**, le adesioni al quale sono scattate a seguito della pubblicazione di un Bando pubblico il 27 Maggio 2015, che fissava al 30 Giugno 2015 il termine per presentare domanda d’iscrizione, scaduto il quale si è proceduto, tenendo conto delle informazioni rilasciate dai soggetti interessati, alla sua compilazione, nonché, in una fase successiva, all’assegnazione dei singoli iscritti ai vari progetti di volontariato, in base alle attitudini e alle capacità possedute da ognuno in relazione al settore d’intervento da lui prescelto al momento della presentazione della domanda.

### 3.5.1. Fase I: “L’attività di Comunicazione ed Informazione”.

La **Fase I** del Processo Partecipativo, detta di *Comunicazione ed Informazione*, ha preso avvio, nel Marzo del 2015, con la preliminare definizione delle 6 aree verdi oggetto del Bilancio Partecipato, avvenuta nell’incontro con gli uffici comunali, i dirigenti e gli Assessori coinvolti nel percorso (Assessorati al bilancio, alla comunicazione, all’innovazione tecnologica, all’ambiente ed urbanistica e alla partecipazione)<sup>403</sup>, e con la mappatura delle attività commerciali e balneari frontiste alle suddette aree, nonché con il censimento delle associazioni sensibili alla loro manutenzione ed utilizzo sostenibile e delle azioni da esse intraprese allo scopo; dopo questi atti preliminari, essa si è articolata in una serie di iniziative tese ad informare e coinvolgere, in ossequio al *principio di massima inclusione*, i cittadini, le associazioni ed i principali *stakeholder* nella *definizione delle priorità di spesa* e di *forme di gestione dal basso del verde pubblico*: a tal fine, quindi, si procedette non solo all’invio di una *lettera d’informazione sul Bilancio Partecipato* attraverso le scuole e all’attivazione di un profilo Facebook apposito e della relativa Stanza sul sito PartecipaToscana<sup>404</sup>, ma anche all’invito delle associazioni, attive nella gestione dei parchi pubblici del territorio, ad una serie di incontri tematici nel successivo mese di Aprile; in tale mese, infatti, si tennero due riunioni tra l’Amministrazione Comunale, nella figura degli Assessori al Bilancio e alle Attività Produttive, e le associazioni attive sul territorio nella gestione e manutenzione dei parchi pubblici, al fine di saggiarne la disponibilità a partecipare attivamente ai

---

<sup>403</sup> Come riportato nella Relazione Finale al Bilancio Partecipato, ad opera di Comunità Interattive – Officina per la Partecipazione, nel progetto presentato all’APP era previsto anche un “Incontro con i capi gruppo per la costituzione di un Gruppo di Monitoraggio del Percorso Partecipativo” composto dai consiglieri delegati nelle materie di Ambiente e Bilancio; tuttavia, nonostante i numerosi solleciti ai capi gruppo, tale Gruppo di Monitoraggio non si è mai costituito a causa della mancanza di disponibilità da parte dei gruppi consiliari.

<sup>404</sup> Tali interventi esaurirono, sostanzialmente, la fase di E-Democracy prevista dal progetto originario, a causa del ritardo dell’operazione di *reingegnerizzazione* del portale per la partecipazione “MyMassa”, tornato attivo ed operativo soltanto a percorso partecipativo terminato.

successivi incontri con la popolazione in qualità di “tecnici a supporto”; come da progetto presentato all’Autorità, infatti, l’intento dell’Amministrazione era quello di coinvolgere, attraverso lo strumento dei “*Focus Group*”<sup>405</sup>, coloro che, grazie alla competenza maturata nella manutenzione dei parchi, per la gestione dei quali avevano ottenuto apposito incarico dal Comune, avrebbero potuto contribuire in maniera importante alla discussione pubblica coi cittadini, attraverso la condivisione delle proprie esperienze e del proprio specifico “Know-how”, con la possibilità di fornire, successivamente, una sorta di “training” ai residenti e agli eventuali comitati che, secondo l’augurio dell’amministrazione, avrebbero potuto formarsi in seguito alle varie assemblee pubbliche che si sarebbero susseguite; l’incontro,

---

<sup>405</sup> Per una definizione di *Focus Group*, riporto quanto scritto da L. BOBBIO, *A più voci, Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2004, pp. 73-74,: “Il *focus group* è un piccolo gruppo di persone (generalmente da 4 a 12) che discute su uno specifico tema. Si ricorre a questa tecnica quando si ha la necessità di mettere a fuoco (da cui il nome *focus group*) un fenomeno o indagare in profondità su uno specifico argomento, utilizzando l’interazione che si realizza tra i componenti del gruppo. I partecipanti devono essere selezionati con attenzione in modo da poter contribuire, da diversi punti di vista, alla focalizzazione della questione. E dovrebbero essere messi il più possibile in condizione di parità: è quindi raccomandabile una certa omogeneità tra i partecipanti (per esempio rispetto al grado di istruzione) per evitare squilibri troppo forti nella comunicazione.

Il *focus group* è generalmente assistito da un facilitatore o moderatore che gestisce la discussione e stimola l’interazione tra i partecipanti. La discussione è impostata in modo del tutto informale: sono ammesse domande reciproche, dichiarazioni di disaccordo (ma vanno evitati giudizi negativi), interruzioni.

Tutte le informazioni emerse nel corso dell’incontro devono poi essere elaborate e interpretate. Il documento finale può consistere in una sintesi o nella trascrizione integrale della discussione.

La tecnica del *focus group* può essere usata, all’interno di processi decisionali più complessi, per diversi scopi. Per esempio:

- per definire gli obiettivi operativi;
- per identificare e definire un problema che potrebbe avere diverse sfaccettature;
- per impostare un vero e proprio lavoro di progettazione di una politica o di un intervento;
- per studiare quali reazioni susciterà un intervento presso certe categorie di persone.

tuttavia, non si risolse secondo le speranze dell'amministrazione comunale, non essendo emersa, dalle associazioni presenti ai Focus Group, grossa disponibilità alla collaborazione o interesse verso il percorso partecipativo, poiché diversi gestori, in realtà, avevano inteso tale riunione preliminare come l'occasione per esporre le criticità incontrate ogni giorno nella loro attività, ed il percorso partecipativo come orientato ad interventi che li avrebbe visti in qualità beneficiari e non di parte attiva; nonostante ciò, l'amministrazione, grazie all'opera del mediatore adibito alla gestione degli incontri, è riuscita, comunque, a trarre indicazioni positive sulle specifiche necessità legate alla gestione di un parco ad opera di cittadini privati e ad ottenere la disponibilità di, poche, associazioni presenti a fornire il proprio contributo al processo partecipativo.

A seguito di tali incontri preliminari, e al termine di 3 settimane di *attività di outreach sul territorio*, finalizzate sia ad ottenere la disponibilità di circoli ed associazioni all'utilizzo di locali per il processo partecipativo, sia a promuovere il reclutamento di volontari, il resto del mese di Aprile vide lo sforzo dei rappresentanti dell'amministrazione comunale, del facilitatore incaricato e dei cittadini volontari, verso la realizzazione del *Piano di Comunicazione*, attraverso iniziative<sup>406</sup> volte a rendere edotta la popolazione circa le sei **Assemblee Informative** che l'Amministrazione aveva organizzato, tra il 5 maggio ed il 9 Giugno 2015, per presentare alla cittadinanza il Bilancio Partecipato sul Verde Pubblico, scegliendo, come sedi degli incontri, luoghi presenti nelle aree territoriali oggetto dei futuri interventi, due dei quali particolarmente significativi: per l'assemblea del 5 Maggio, intitolata "*Ripartire dalle periferie*", venne scelta, infatti, la scuola elementare di uno dei quartiere più problematici della città, quello dei "Poggi"<sup>407</sup>, mentre la

---

<sup>406</sup> L'affissione di manifesti, la distribuzione di circa 10.000 volantini d'invito alle assemblee informative territoriali programmate per i mesi successivi e la predisposizione di 6 documenti informativi sul Bilancio Comunale e sul verde pubblico delle 6 aree interessate dal processo partecipativo.

<sup>407</sup> A questa prima assemblea, il Vicesindaco e l'Assessore al Bilancio intervennero per dialogare, con la rappresentanza cittadina, sulle spese previste dal bilancio comunale con riferimento al verde pubblico e sulla possibilità data, attraverso il percorso del Bilancio Partecipato, di proporre degli interventi di valorizzazione nei vari *Tavoli di progettazione territoriale* che il comune, con la collaborazione dell'Associazione per la Promozione Sociale, avrebbe predisposto negli incontri previsti, durante il mese di Giugno, nei vari parchi interessati dal

seconda assemblea cittadina, rivolta, in particolare, ai residenti del centro, si tenne, il 13 Maggio, nelle stanze del Teatro Guglielmi<sup>408</sup>. Le altre quattro assemblee, invece, hanno coinvolto la cittadinanza e alle associazioni di *Romagnano-Castagnara-Mirteto* (la III), *Ortola* (la IV), *Pariana-San Carlo* (la V) e *Ronchi* (la VI): come in occasione dei primi due incontri, oltre a rendersi disponibile a ricevere indicazioni sulle problematiche esistenti l'amministrazione espone i suoi programmi per il percorso partecipativo e ribadì l'intenzione di chiedere la collaborazione volontaria dei cittadini

---

processo, introducendo, inoltre, il tema del “*Servizio di Volontariato Civico*”, quale obiettivo dichiarato del Bilancio Partecipato, da raggiungere anche attraverso la creazione di gruppi, associazioni e comitati territoriali che si sarebbero impegnate non solo a proporre i suddetti interventi, ma anche a prendersi cura del parco sia dal punto di vista ambientale sia da quello sociale, con la realizzazione di eventi ed attività aggregative, capaci di donare vita al parco e influenzare in maniera positiva la comunità circostante; la proposta dell'amministrazione venne accolta positivamente dai presenti, mentre sulla pagina Facebook del Bilancio Partecipato, allestita in attuazione della Fase I di E-Democracy, si è, viceversa, levato qualche commento negativo da parte di chi rimproverava all'amministrazione di chiedere ai propri cittadini di andare in giro “con la scopa in mano per pulire i parchi”.

<sup>408</sup> La seconda assemblea cittadina sul Bilancio Partecipato, intitolata “*Quanti parchi pubblici abbiamo in centro e quanto costa la loro manutenzione? Quali aree sono state “adottate” da commercianti che se ne prendono cura? E’ possibile migliorare il verde pubblico attraverso la collaborazione tra Amministrazione, associazioni, commercianti, residenti?*”, si è tenuta, come scritto, nelle sale del Teatro Guglielmi, alla presenza dei cittadini del centro e delle associazioni attive nei quartieri della zona e dedite alla protezione dell'ambiente. L'intento del Comune, in questa assemblea, oltre a quello di informare la cittadinanza, anche in maniera dettagliata, dei costi legati alla manutenzione del verde cittadino (attraverso le parole dell'Assessore al Bilancio che, come accaduto anche nella precedente assemblea, oltre a ricordare l'ammontare delle somme che il Bilancio del Comune aveva riservato alla cura del verde pubblico, è entrato nel dettaglio delle cifre che le casse comunali avrebbero dovuto sostenere per ogni singolo intervento, dagli 80 € per piantare un singolo acero/pino ai 15-20.000 € per il rifacimento di un campo da calcetto, passando per i 400 € di una singola panchina e i circa 650 € per una fontana) e di promuovere il percorso partecipativo sul Bilancio Partecipato, è stato anche quello di riproporre ai commercianti la possibilità di “adottare un'aiuola”, sponsorizzandone la manutenzione in cambio di spazi pubblicitari.

Nel dialogo portato avanti dai rappresentanti del Comune con quelli delle associazioni di quartiere e delle associazioni di tutela dell'ambiente, sono emersi spunti di riflessione interessanti, come quello avanzato da Legambiente sulla possibilità di *riunire più parchi all'interno di un'unica progettazione partecipata*, così da non escludere alcuna delle 6 zone del Bilancio Partecipato, e si sono avute le prime adesioni al processo partecipativo, con l'*Associazione Borgo del Ponte-Santa Lucia* che propos il proprio parco pubblico come “spazio di progettazione partecipata” sul verde pubblico nel Centro di Massa.

attraverso il “*volontariato civico*”<sup>409</sup>, ricordando come questo avrebbe potuto rappresentare un mezzo per respingere un dannoso atteggiamento di deresponsabilizzazione nei confronti di un bene comune come il verde pubblico.

### 3.5.2. Fase II: “Gli Incontri di Progettazione Partecipata”.

Al termine di queste sei assemblee preliminari, atte a presentare il processo partecipativo a stakeholder, operatori, associazioni qualificate e ai cittadini politicamente e socialmente più attivi, ha avuto inizio il vero e proprio *ciclo d’incontri di “progettazione partecipata” con i residenti*, nei parchi oggetto del procedimento, da considerarsi vero e proprio fulcro della **Fase II**, all’interno della quale trovavano la propria sublimazione il **Principio della Massima Inclusione** ed il **Principio Deliberativo**: il primo, come vedremo, ricercato non solo attraverso l’utilizzo combinato di *campionamento casuale di residenti rappresentativi* e di *attività di outreach territoriale*, tese a coinvolgere i frequentatori dei parchi agli incontri di *Progettazione Partecipata*, ma anche mediante l’apertura di tali incontri a tutti i soggetti interessati, a vario titolo, alle vicende delle aree oggetto di discussione; il secondo principio, invece, è stato perseguito mediante il ricorso, all’interno di ciascuna discussione di progettazione partecipata, ad una versione “semplificata” dello strumento del “**Quadro Logico**”<sup>410</sup>, usato

---

<sup>409</sup> Si veda il paragrafo 4.1

<sup>410</sup> Il “Quadro Logico” è una *matrice di progettazione*, proposta da Leon Rosenberg nel 1969, utile per fornire una definizione chiara, sintetica e razionale di un intervento che si vuole realizzare e degli elementi che vanno a comporlo. Tale matrice è composta da un minimo di 4 colonne e 4 righe; queste ultime ricomprendono gli *obiettivi generali* (cioè i c.d. benefici sociali e/o economici di lungo termine per la società, ai quali il progetto tenderà a contribuire), lo *scopo del progetto* (cioè l’*obiettivo specifico*, il risultato fondamentale da perseguirsi col progetto, indica i benefici, tangibili o meno, che verranno concessi ai beneficiari, una volta che avranno messo a frutto i servizi ricevuti nel contesto del progetto); i *risultati* (cioè i beni e i servizi, tangibili, verificabili e gestibili, di cui, al termine delle attività realizzate durante il progetto, gli appartenenti al contesto oggetto dell’intervento potranno fregiarsi); le *attività* (cioè, i compiti e le

allo scopo di aumentare l'efficacia del confronto e la fattibilità delle iniziative scaturenti dalla dialettica tra i vari partecipanti alla discussione, attraverso un approccio all'analisi degli obiettivi generali, dello scopo del progetto, dei risultati eventualmente ottenibili e delle attività da porre, facilmente comprensibili da tutti i partecipanti al processo..

Come indicato nel progetto presentato all'Autorità per la Partecipazione, sono stati effettuati due incontri per ognuno dei 6 parchi pubblici oggetto del processo partecipativo: nel primo, finalizzato ad informare la popolazione residente, si è proceduto ad individuare gli interventi ritenuti, da questa, necessari per recuperare e valorizzare il parco; nel secondo, invece, sono state rese note le previsioni di costo e la fattibilità degli interventi identificati nel primo, scaturenti dalla valutazione del Comune, e si è passati alla definizione di un *progetto definitivo di interventi* da sottoporre alla successiva fase di votazione.

Il Comune di Massa, come detto, non era a digiuno da esperienze di Bilancio Partecipato, essendo già ricorso a tale strumento in due precedenti occasioni; il Bilancio Partecipato 2015, tuttavia, si distingue dai precedenti per una caratteristica ben precisa: la *tipologia di partecipanti*; se, infatti, nelle esperienze del 2008 e del 2009 il “partecipante medio” era rappresentato da studenti, da universitari, da persone con titolo di studio medio-alto, nonché da impiegati ed insegnanti, queste “categorie”, nel processo partecipativo in

---

azioni da realizzare durante l'iter del progetto per completare il *programma di lavoro* e raggiungere i risultati, cioè i servizi necessari). Ciascuno di questi elementi risponde ad una precisa domanda, che permette di avere un'idea più completa della logica di intervento: gli *obiettivi generali* rispondono alla domanda che si chiede “perché il progetto è importante per la società?”; lo *scopo del progetto*, risponde a chi si chiede “perché i beneficiari hanno bisogno di questo progetto?”; i *Risultati* illustrano i vantaggi che i beneficiari otterranno dalle attività del progetto (cosa saranno in grado di fare, di sapere o di saper fare); le *Attività* risponde al quesito su “cosa verrà fatto per fornire i servizi” ai cittadini. Nel caso del Dibattito Pubblico del 2015, l'Associazione di Promozione Sociale e l'Amministrazione, consci del livello dei soggetti che, presumibilmente, sarebbero stati coinvolti nell'iniziativa, hanno optato, come scritto, per una versione semplificata, dove i concetti di “obiettivi generali”, “scopi del progetto”, “risultati” e “attività” sono stati tradotti in “domande-stimolo” (“chi usa il parco? Per cosa viene usato?”, “chi vorresti usasse il parco? Per fare cosa?”, “Quali interventi fare per il parco, per renderlo più bello?”, “perché è importante intervenire su questo parco e votarlo?”), facilmente comprensibili e capaci di ottenere un coinvolgimento maggiore nei partecipanti, chiamati a compilare delle schede da restituire alla fine di ciascuno incontro.



esame, hanno lasciato il posto ad un campione di partecipanti maggiormente rappresentativo dei contesti sociali in cui si è intervenuti; così, se da un lato questo Bilancio Partecipato ha perso peso politico e culturale rispetto ai suoi predecessori, dall'altro ne ha guadagnato in *rappresentatività, sensibilità ed attenzione* nei confronti degli “*strati più deboli della cittadinanza*”, come dimostrato nella loro attiva partecipazione ai due cicli di incontri rivolti alla “*progettazione partecipata*”

Il I° ciclo di incontri dedicati alla “*progettazione partecipata*”, tutti tenutisi tra le 18:30 e le 21 per favorire la maggior partecipazione possibile e, al contempo, invitare gli abitanti ad una riflessione sull'utilizzo del parco anche nelle ore serali, ha preso avvio il 16 giugno con un primo “*aperiparco*” nel parco pubblico di Borgo del Ponte, per proseguire, il 17, a Pariana, il 22 ai Poggi, il 24 a Ortola e il 30 ai Ronchi; il II° ciclo di incontri, riservati, come detto, al recepimento delle valutazioni dell'amministrazione comunale e alla realizzazione di un “*progetto definitivo di interventi*”, si è aperto il 9 luglio, con il 2° incontro a Pariana, e si è concluso il 30 luglio con il 2° incontro a Castagnara, passando per Borgo del Ponte (il 13), Ortola (il 21), i Poggi (il 22) ed i Ronchi (il 28).

Passando ad analizzare lo svolgimento delle 2 assemblee per ogni singolo parco, non possiamo non notare la significativa presenza di ragazzi under 25 che ha caratterizzato il primo incontro di “progettazione partecipata” a **Borgo del Ponte**, riverberatasi nell'ampio risalto dato al rifacimento del campo da calcetto, visto come vero e proprio centro d'interesse di un parco capace di attirare frequentatori e ed ospitare molte iniziative di carattere ludico-culturale; dal report stilato dai coordinatori dell'incontro, si ricava come tra i partecipanti più giovani e l'associazione Borgo del Ponte-S.Lucia, già attiva nella zona, si sia sviluppato un confronto costruttivo che ha portato all'adozione di un approccio realistico sugli interventi da realizzare in un parco che, come fatto notare da un rappresentante dell'associazione, trovandosi sul percorso della Via Francigena, potrebbe rappresentare un “biglietto da visita” per chi fa il suo ingresso in città; molti sono stati gli interventi suggeriti dagli abitanti della zona, ai quali sono stati ricordati i limiti di 8.000 €, in caso di superamento della quota minima di 250 voti settata per la votazione al termine del secondo

ciclo di incontri, e di 30.000€, in caso di “vittoria”: oltre al citato rifacimento del campo da calcetto, venne suggerita sia l’installazione di nuove panchine, di un tavolo da ping pong e, al fine di scoraggiare le frequentazioni legate allo spaccio e al consumo di sostanze stupefacenti, di un impianto di video sorveglianza, sia l’eliminazione della siepe e del muro di separazione con la piazza, con conseguente realizzazione di una scalinata d’accesso in luogo della prima; tali suggerimenti ed indicazioni furono presentati all’amministrazione dal coordinatore degli incontri e restituiti alla cittadinanza, corredati dalle valutazioni sulla fattibilità e sui costi effettivi che avrebbero comportato, durante il secondo incontro, avvenuto il 13 luglio, dove vennero “tirate le somme” delle due discussioni pubbliche e redatti due progetti definitivi, uno per il superamento della soglia minima di 250 voti, che avrebbe previsto il rinnovo dell’area giochi per bambini (con scivolo ed altalena nuovi), la riqualificazione dell’accesso al parco da Piazza Ospedaletto (con l’eliminazione della siepe e la realizzazione di una scalinata d’accesso con sedute) e una nuova panchina, l’altro, stilato per l’ipotesi più fausta, che avrebbe consentito, oltre ai suddetti interventi, anche la riorganizzazione e riqualificazione totale del campo da calcetto, intervento che, da solo, avrebbe comportato l’esborso di circa 22.000 euro.

Il secondo incontro del I° Ciclo di progettazione partecipata si è svolto, come scritto sopra, nel parco pubblico di **Pariana**, secondo paese collinare sulla Via dei Colli, e ha visto i pochi, ma motivati, partecipanti dichiararsi, purtroppo, scettici sulla reale possibilità di coinvolgere la popolazione del paese nel processo partecipativo e mostrare perplessità sulla reale capacità del comitato di paese di organizzarsi per la manutenzione ordinaria del parco; anche per tale ragione, alcuni dei partecipanti si erano detti disponibili a provvedere al taglio dell’erba e a fornire un’iniziale custodia del parco, dietro piccolo rimborso spese, almeno fino all’affidamento ad un’associazione da parte del Comune, il quale, tuttavia, ha posto come condizione l’iscrizione all’albo del volontariato civico, non chiudendo, inoltre, alla possibilità di lasciare ad essi la manutenzione ordinaria, anche in un periodo successivo, rinunciando al bando. Il Parco di Pariana, a detta dei partecipanti, presentava, al momento del primo incontro, diverse criticità: innanzitutto, trovandosi “schiacciato” tra la strada provinciale sottostante ed

una piccola strada privata che la sormonta, vi sarebbe stato un netto peggioramento della morfologia; il parco, inoltre, era noto in città in quanto sede di tre fontane, originariamente collegate alle Polle di Tommaso, una sorgente d'acqua particolarmente rinomata nella zona per la sua qualità, che lo rendevano un posto frequentato, soprattutto in estate, quando, nelle more dovute alla fila per attingere alla fonte, i bambini erano lasciati liberi a giocare nel parco; con il “distacco” delle tre fontane dalla sorgente originaria, si è, piano piano, persa una grossa fetta del potenziale attrattivo del parco, per cui, una delle “soluzioni” proposte dai partecipanti è stata quella del “ripristino delle Polle di Tommaso”, oltre agli usuali interventi sulle attrezzature ludiche e ricreative del parco e alla necessaria piantumazione di nuovi castagni, in luogo di quelli abbattuti a causa dell'epidemia che li ha colpiti negli ultimi anni. Le valutazioni dell'amministrazione sui costi e sulla fattibilità di tali soluzioni non si sono fatte attendere e sono state esposte alla cittadinanza durante il 2° incontro di *progettazione partecipata*, tenutosi il 9 luglio 2015 presso il Bar “da Silvio”, affinché venisse dato un *ordine di priorità* agli interventi da fare: dall'incontro, oltre alla consapevolezza di dover utilizzare gli eventuali fondi dell' “obiettivo base” per rendere il parco più accogliente e vivibile per la popolazione, con nuovi alberi a restituire “il fresco” strappato dall'epidemia dei castagni e nuove attrezzature e giochi per i bambini, emerse l'ambizione di rendere il parco un'area picnic attrezzata capace fornire ai villeggianti un'alternativa alla giornata in spiaggia.

Il terzo incontro di *progettazione partecipata* ha avuto luogo, il 21 giugno, nel parco in Largo Donne Partigiane, nel quartiere dei “**Poggi**”, ed ha visto la partecipazione di un nutrito ed animato gruppetto di residenti dei condominii popolari, rappresentativo delle diverse categorie di frequentatori dell'area pubblica (adulti coi loro bambini, ragazzi e pensionati), che, spinti dalla consapevolezza dell'importanza rivestita dal parco in un quartiere “difficile”, avevano già intrapreso una meritoria iniziativa di gestione autonoma di determinati ambiti: dalla definizione di un'apposita area destinata ai cani, alla gestione delle luci del campo da calcetto, passando per lo svuotamento del cestino e l'apertura/chiusura del cancelletto del parco, si ricava che alcuni cittadini del quartiere avevano reagito in lodevole maniera alla situazione di abbandono alla quale sembrava essere destinato il parco;

non sorprende, quindi, né che i partecipanti abbiano accolto in maniera positiva l'idea di organizzare un "*comitato di quartiere*", che permettesse una definizione collettiva delle regole d'utilizzo del parco, né che abbiano sottolineato la necessità di una figura di riferimento che, oltre a stemperare i conflitti e a risolvere i problemi, si ponesse come rappresentante nei confronti di un'Amministrazione, percepita come, troppo distante. Al termine del primo incontro, quindi, è emersa la situazione di una realtà problematica, conflittuale<sup>411</sup>, ma, comunque, presente, vivace e propositiva, che ha stilato un vasto ed eterogeneo<sup>412</sup> elenco degli interventi più richiesti, da sottoporre alla valutazione preliminare dell'amministrazione, la quale, al secondo incontro, dopo aver reso edotti i partecipanti dei costi relativi a ciascun intervento, ha dato la propria opinione positiva in merito alla loro realizzabilità, lasciando ai partecipanti la libertà di definire il proprio progetto finale, da sottoporre alla cittadinanza nella fase di votazione. Questo secondo incontro di progettazione, tuttavia, si è svolto in un clima completamente opposto rispetto al primo incontro del 21 giugno: il 22 luglio, giorno previsto per la seconda assemblea, appena un'ora prima dell'orario dell'incontro, e non lontano dal parco, sono stati esplosi dei colpi d'arma da fuoco<sup>413</sup>, ritenuti dagli inquirenti come possibile avvertimento in una faida tra bande rivali, l'una del quartiere dei "Poggi", l'altra di quello di "Castagnara"; nonostante questo clima di terrore, che avrebbe potuto portare a rimandare l'incontro, se non ad annullarlo del tutto, i residenti hanno dato l'ennesima dimostrazione di coraggio, mostrando che la volontà di non lasciare il

---

<sup>411</sup> Una delle problematiche più sentite era la gestione dei rapporti tra i proprietari di determinate razze canine e gli altri fruitori del parco, coi secondi che lamentavano il mancato rispetto delle regole basilari di convivenza nel e di utilizzo del parco.

<sup>412</sup> Gli interventi ritenuti utili alla rivalutazione del parco coprivano, infatti, tutta l'eterogenea frequentazione dell'area, partendo dalla richiesta di riparazioni del campo da calcetto e dell'installazione di un saltarello ed un tavolo da ping pong, per arrivare ad interventi specifici per favorire la fruibilità del parco da parte degli anziani, come tavoli fissi per giocare a carte, orti sociali recintati e tapis roulant magnetico, passando per i classici interventi di riparazione delle attrezzature ludiche per i bambini, di piantumazione di nuovi alberi, l'installazione di una fontana e la realizzazione di una più netta separazione tra l'area gioco e quella utilizzata come "sgambatoio" per i cani.

<sup>413</sup> <http://www.lanazione.it/massa-carrara/sparatoria-poggi-1.1168198>

quartiere in mano alla violenza di pochi era intatta: cosicché, seppure in un numero inferiore a quello della prima riunione, si sono riuniti sull'erba del parco di Via Donne Partigiane, per stare insieme, parlare della propria comunità, del proprio parco e della propria vita quotidiana, scrivendo su carta il programma<sup>414</sup> per il recupero del proprio polmone verde e della propria tranquillità. È in quest'incontro che, a mio parere, s'è respirata l'essenza di questo processo partecipativo, in cui l'urbanistica lascia, temporaneamente, le carte bollate e i tavoli con tecnigrafo per scendere tra la comunità e porsi a diretto contatto con essa. E se il progetto funziona, la comunità risponde, come hanno dimostrato quei residenti che, nonostante l'accaduto, hanno trovato la forza di andare avanti e di presentarsi ugualmente per far sentire la propria voce, tenere aperto il canale con l'amministrazione e dimostrare che il loro senso di appartenenza alla comunità era saldo, nonostante tutto; è proprio per queste realtà che l'amministrazione deve insistere nella promozione di progetti partecipativi che coinvolgano i residenti su temi anche più spinosi e complicati del verde pubblico, dimostrando loro quella vicinanza costante e quell'attenzione che chiedono e meritano.

Il 24 giugno è stata la volta dell'incontro di "partecipazione partecipata" nel parco di "**Ortola**", che, per la sua posizione, funge da recettore non solo dei cittadini di ben tre diversi quartieri<sup>415</sup>, ma anche dei

---

<sup>414</sup> Il programma definitivo del quartiere dei "Poggi", da sottoporre a votazione, ricomprendeva, tra gli interventi che avrebbero richiesto 250 voti:

- l'installazione di cancelletti di separazione tra l'area giochi e quella riservata ai cani;
- un nuovo cestino ed una fontana per l'abbeveramento dei cani;
- una nuova altalena doppia con cesto;
- un nuovo dondolo;
- nuovi tavoli con panchine;
- la riparazione del quadro elettrico e di almeno uno dei lampioni nell'area cani;
- la piantumazione di due alberi.

In caso di vittoria del I° premio, il tavolo di progettazione partecipata aveva richiesto:

- il rifacimento del campo da calcetto, con nuova pavimentazione, nuova recinzione, reti per le porte e installazione di canestri da basket;
- un cartello con le regole del parco.

<sup>415</sup> Non solo Ortola, ma anche Castagnola di Sopra e parte del quartiere di

frequentatori, in prevalenza anziani, del vicino cimitero comunale di Mirteto; il parco, tuttavia, vuoi per l'assenza d'illuminazione, vuoi per le discutibili frequentazioni, è uno di quelli nei cui confronti i residenti hanno espresso un'accentuata percezione d'assenza di sicurezza. Tale sensazione è stata manifestata chiaramente dai partecipanti all'incontro, i quali, al precipuo scopo di allontanare "*delinquenti e gente strana*", che scoraggiano la frequentazione del parco con il loro "*vandalismo e le zozzate*", hanno espressamente richiesto l'installazione non solo di recinzioni, cancelli ed un nuovo sistema d'illuminazione, ma anche di un impianto di videosorveglianza. I partecipanti al primo incontro, inoltre, si sono mostrati consapevoli delle potenzialità aggregative di un parco delle dimensioni di quello di Ortola, in particolar modo per bambini, anziani e disabili: a tutela e in rappresentanza di questi ultimi era intervenuta, in particolare, l'associazione ONLUS "Dammi Voce", attiva dal 2012 nel sottoporre all'attenzione delle istituzioni cittadine le problematiche e i bisogni dei bambini e dei ragazzi con disabilità complessa, la quale, dando seguito a quanto ottenuto per altre aree pubbliche col Bilancio 2011<sup>416</sup>, si è spesa a favore di questo specifico parco per ottenere l'installazione di giochi accessibili, davvero, da tutti; con riferimento, invece, alla fruibilità del parco per i cittadini più anziani, nel primo incontro erano emerse le richieste di costruire un gazebo, che costituisse un luogo d'incontro per gli anziani, e di piantare dei fiori per rendere più piacevole il riposo sotto la ricca vegetazione, bisognosa, comunque, di qualche intervento di potatura per i rami a rischio di caduta; infine, nella direzione di rendere il parco un vero e proprio centro aggregativo per le comunità circostanti, i partecipanti

---

Mirteto.

<sup>416</sup> Il progetto "Un parco giochi per tutti", promosso dall'associazione "Dammi Voce", vinse il Bilancio Partecipato del 2011 nel settore tematico "Sport e Tempo Libero", dopo essere stato sottoposto a votazione della cittadinanza nell'ottobre dello stesso anno. Il progetto si proponeva di rendere più sicuri e fruibili dai bambini, specie quelli affetti da disabilità, i giochi di diversi parchi pubblici massesi, in un'ottica che consideri la disabilità come "una delle possibili condizioni di vita"; a tale scopo, il Comune di Massa finanziò il progetto e provvide ad installare diversi giochi fruibili a tutti in vari parchi cittadini: 3 giochi nel Parco degli Ulivi; 1 in Piazza Pellerano; 1 al Parco del Magliano ed, infine, 1 al Parco dei Mirti.

auspicavano l'organizzazione di diverse iniziative, da feste, convegni e piccole sagre, per animare il parco specie nella stagione estiva, prospettando, anche a tale scopo, la costituzione di un Comitato per il Parco. Il progetto finale, presentato alla fine del secondo incontro di progettazione partecipata, si concentrò, per quanto concerne gli interventi da realizzare in caso di superamento della quota minima, sulla "questione sicurezza", da iniziare a risolvere attraverso l'installazione di 3 nuovi lampioni, che contribuissero a scoraggiare le "cattive frequentazioni" nel parco, dovute, anche, alla quasi totale assenza d'illuminazione, e la riparazione dei giochi già presenti, mentre, in caso di "vittoria" del processo partecipativo, i partecipanti puntarono tutto sulla realizzazione di un parco, realmente, *inclusivo*, attraverso l'installazione di, almeno, un gioco per disabili, di un tappetino anti trauma per l'altalena e del gazebo per gli anziani.

Dopo Ortola, gli incontri sono proseguiti con il Parco Pubblico di "Castagnara", l'altro quartiere periferico considerato "a rischio", assimilabile a quello dei Poggi sia per dimensione sia per l'alta densità abitativa dei palazzi circostanti. Il parco era già stato teatro di lodevoli iniziative negli anni passati<sup>417</sup>, ma, nonostante l'impegno della rete di associazioni "Periferie al Centro", queste non sono mai riuscite ad ottenere gli effetti sperati; di fronte al permanere, nei residenti, di una situazione di profondo disagio e di una sensazione di abbandono da parte dell'Amministrazione cittadina, quest'ultima, considerata anche l'importanza rivestita dal parco, in quanto unica area di verde pubblico di una certa vastità presente tra i quartieri di Romagnano e Castagnara, decise, quindi, di inserirlo tra le aree interessate dal progetto partecipativo, confidando che il

---

<sup>417</sup> Durante l'estate 2014, ad esempio, erano stati allestiti diversi eventi a costo zero per il Comune, nell'ambito della manifestazione "Castagnara in festa", per cercare di rivitalizzare il parco e la comunità, dalla proiezione di film e dei mondiali di calcio, a feste e cene con karaoke, ma, come ammesso da Paolo Panni (presidente del circolo Legambiente Massa-Montignoso, appartenente alla rete di associazioni "Periferie al Centro"), non erano stati sufficienti ad attirare i giovani e ad inserirli nel progetto di recupero della periferia, ritenendosi necessari, secondo Gino Buratti ("Accademia apuana della pace"), interventi più strutturati di riqualificazione urbana, che prevedano "l'attivazione di azioni durature nel tempo, come biblioteche, orti urbani, cineforum, scuole di musica, che vengano portate avanti dagli abitanti stessi del quartiere" <http://iltirreno.gelocal.it/massa/cronaca/2014/10/17/news/massa-difende-il-centro-giovani-di-castagnara-1.10134766>

coinvolgimento attivo dei cittadini avrebbe accorciato le distanze con essi e contribuito a rendere più saldi i risultati ottenuti, quantomeno rispetto a quanto accaduto con le precedenti iniziative. I due incontri di “progettazione partecipata”, a tale scopo programmati, rivelarono le medesime difficoltà criticità e necessità evidenziate anche negli altri parchi cittadini, dalla difficile convivenza tra proprietari di cani e gli altri utilizzatori del parco, alle frequentazioni poco gradite nelle ore serali, senza dimenticare i fondamentali interventi di riparazione e ripristino delle attrezzature e dei giochi presenti: per tale ragione, i cittadini di Castagnara, che già si erano impegnati in prima persona per operare interventi di manutenzione ordinaria e pulizia del parco, stabilirono, nel secondo incontro, un ordine ben definito di interventi, che ricomprendeva, per quanto riguarda la prima tranche dell’eventuale finanziamento, l’installazione di almeno due nuovi lampioni per far fronte all’assenza totale d’illuminazione, la realizzazione di un’apposita area sgambatoio per i cani e l’acquisto di un nuovo scivolo per i bambini, mentre, in caso di vittoria, venne avanzata la richiesta di poter utilizzare gli, eventuali, ulteriori 22 mila euro non solo per riparare i giochi esistenti e comprare un’altalena doppia con cesto, ma anche per provvedere al posizionamento di un bidoncino per la raccolta differenziata e sfruttare il possibile punto acqua, individuato nelle due assemblee, attraverso l’installazione di una fontana. La tradizione dell’associazionismo, dimostratasi sempre attenta nei confronti di questo particolare parco e confluita anche in quest’iniziativa dell’Amministrazione comunale, ha, infine, fornito terreno fertile all’idea di costituire un Comitato di quartiere che provvedesse, dalla fase di monitoraggio in poi, alla gestione e all’animazione del parco, con l’obiettivo di farne un reale e funzionale centro di aggregazione per gli abitanti della zona.

L’ultimo parco periferico ad essere considerato negli incontri di “progettazione partecipata” è stato la “**Pinetina**” della Piazza dei Ronchi, un’area verde di circa 3500 mq, adiacente al Lungomare, caratterizzata da una ricca copertura di pini e di vegetazione mediterranea e dalla presenza, nelle sue immediate prossimità, di un curato parco pubblico, attrezzato con giochi per bambini ed inserito in un contesto composto da esercizi commerciali ed esercizi pubblici capaci di attirare residenti e turisti. Alla



pulizia ed all'animazione del parco ha provveduto per diverso tempo la *Proloco Ronchi*, la quale, durante gli incontri con gli altri residenti, non ha nascosto le numerose difficoltà incontrate nell'opera di mantenimento dell'area pubblica in condizioni dignitose, sia a causa di un improprio utilizzo del parco da parte dei proprietari di cani sia per le esternalità negative generate dalla presenza, nelle ore notturne, di frequentatori di prostitute, attirati dall'anonimato garantito dall'assenza d'illuminazione: per allontanare questi ultimi, la Proloco aveva addirittura pensato di ricorrere ad una profonda opera di potatura delle siepi e della vegetazione presente, allo scopo di non fornire loro alcun riparo, mentre, per ovviare al problema delle deiezioni canine, aveva già proposto, in passato, la realizzazione di un'area appositamente riservata ai cani, senza, tuttavia, trovare accoglimento da parte dell'Amministrazione, convinta, a torto, che la previsione di una simile soluzione nel vicino Parco del Magliano sarebbe stata sufficiente a coprire le necessità dell'intera zona. Queste due problematiche vennero affrontate nei due incontri di progettazione partecipata, tenutisi il 30 giugno ed il 28 luglio, e le soluzioni proposte per il loro superamento<sup>418</sup> sono andate a completare l'elenco degli interventi richiesti all'Amministrazione, che ricomprendeva, oltre ad un generale intervento di risanamento della flora della Pinetina (con potatura degli alberi, pulizia dalle pigne, piantumazione di nuovi alberi tipici della vegetazione mediterranea dunale e sradicamento di quelli secchi ed infestanti), l'acquisto di nuove panchine, l'installazione di un impianto automatico d'irrigazione ed il posizionamento di un numero maggiore di cestini dotati di spegni-sigaretta, fondamentali per evitare pericolosi incendi. Gli interventi proposti, con l'unica eccezione dell'impianto d'irrigazione, vennero tutti giudicati fattibili dall'Amministrazione, la quale, stimando, per la loro realizzazione, una cifra intorno alle 8.000 €, autorizzò l'inserimento dell'intero "programma" tra gli investimenti da effettuare una volta superata la prima soglia di 250 voti a favore nella successiva fase della "votazione".

Una volta definiti dai partecipanti agli incontri, gli investimenti

---

<sup>418</sup> In opposizione alle frequentazioni notturne, venne inserita nell'elenco la proposta di procedere al ripristino dell'illuminazione, optando per un'alimentazione tramite pannelli solari, mentre, per quanto avrebbe riguardato la frequentazione "canina" del parco, venne richiesta la realizzazione di un'apposita area sgambatoio, con apposita fontana, lungo il "lato mare" della pineta.

straordinari, proposti nei “programmi d’intervento” redatti per ciascuno dei 6 parchi pubblici, furono sottoposti, nell’Agosto 2015, ad una valutazione degli Uffici Comunali competenti, tesa a verificare, prima dell’avvio della fase riservata alla votazione, la loro *coerenza con quanto era previsto dal Regolamento dei Parchi Pubblici e dagli Strumenti Urbanistici*, la *competenza del Comune* alla loro realizzazione, *l’assenza di investimenti o di indirizzi già stabiliti che contrastassero con essi*, il loro *costo*, nonché, infine, *l’eventuale presenza*, tra i promotori del progetto, *di cittadini disponibili a diventare “volontari civici” per la cura del parco*: solo al termine di tale fase di verifica, è stato possibile passare allo step successivo, che vide l’avvio di una *campagna informativa* sui parchi pubblici oggetto del Bilancio Partecipato e sugli investimenti straordinari, valutati positivamente dai suddetti uffici comunali, sottoposti a successiva votazione.

### **3.5.3. Fase III: “La Votazione”.**

Dopo la valutazione positiva dell’Amministrazione, il Bilancio Partecipato è passato allo step successivo, in cui si è proceduto ad informare la cittadinanza della possibilità di votare uno tra i vari programmi sviluppati dai propri concittadini. Come evidenziato più volte nel corso di questo scritto, *corretta informazione e partecipazione consapevole* sono legate in maniera inscindibile ed il processo partecipativo in esame non fece eccezione; lo sforzo dell’Amministrazione, del gruppo dei facilitatori e dei partecipanti alle precedenti assemblee si è, quindi, orientato, durante il mese di Settembre, nella direzione di organizzare una serie di iniziative volte a rendere consapevole il resto della cittadinanza dei risultati degli incontri estivi e della possibilità di contribuire, con il proprio voto, al raggiungimento degli obiettivi fissati nei 6 programmi presentati al Comune.

Questa fase informativa si è articolata in diversi canali, tra loro comunicanti, con i media tradizionali, il canale telematico ed il “lavoro sul campo” che si sono “intrecciati” per ottenere la più vasta copertura possibile: ai media tradizionali si è, infatti, affiancato il *web*, che, attraverso la pubblicazione di annunci, avvisi ed informazioni sia sull’apposita pagina sul

social network Facebook <sup>419</sup> sia nella “stanza” riservata nel portale “OpenToscana” e nel sito internet del Comune, ha fornito costanti ragguagli ed aggiornamenti sulle date e sui contenuti degli incontri e delle attività organizzate, nei vari parchi, dai residenti; questi ultimi, infatti, come ulteriore gradino in questa “scala informativa, indissero, grazie al supporto dei facilitatori, diverse giornate d’animazione, allo scopo di presentare ai propri concittadini, in un clima volutamente festoso, il percorso partecipativo intrapreso sino a quel momento, i programmi per il proprio parco e gli sviluppi futuri legati al voto che erano chiamati a “guadagnare” con il loro impegno e le loro capacità.

Come anticipato in precedenza, la decisione di subordinare l’accesso al finanziamento, per gli interventi “base”, ad un numero minimo di voti andava nella direzione di legare l’*“influenza effettiva”* del processo partecipativo ad un criterio determinato che, quindi, non desse adito ad interpretazioni contrastanti e, di conseguenza, fosse capace di garantire la reale incidenza della partecipazione sulle decisioni dell’Amministrazione; la scelta di adoperare il doppio canale, costituito dal voto cartaceo e dal voto online, mirava, invece, a favorire la *“massima inclusività”*, permettendo l’accesso al voto alla totalità della cittadinanza, indipendentemente dalla fascia d’età, dalla dimestichezza col medium informatico e dal tempo a propria disposizione da dedicare al processo ed alla votazione. Il risultato delle “urne” vide prevalere il progetto del Parco di Borgo del Ponte, che ha sopravanzato quello relativo al Parco di Pariana, arrivato dietro di 27 voti; dall’analisi della “composizione” del voto, emerge un soddisfacente ricorso al canale “web”, con due realtà, come quella collinare di Pariana e quella litoranea di Ronchi, che hanno visto una prevalenza di voti conseguiti tramite questo mezzo.

#### **3.5.4. Fase IV: “Restituzione Pubblica, Attuazione e Monitoraggio”.**

---

<sup>419</sup> <https://www.facebook.com/bilanciopartecipato/?fref=nf>

Terminata la fase di votazione nell'ottobre del 2015, nel successivo mese di novembre, il consiglio comunale si riunì per la seduta relativa alla presentazione degli esiti del Bilancio Partecipato, mentre, il 21 dello stesso mese, si tenne presso la “Villa della Rinchiostra”, l'assemblea conclusiva di “restituzione pubblica” alla cittadinanza, nella quale l'amministrazione, dopo aver rivelato il progetto vincitore del Bilancio Partecipativo, ha illustrato ai cittadini presenti la “road map” degli interventi votati e spiegato come l'amministrazione avrebbe provveduto a porre in essere quanto prospettato.

Dopo l'approvazione in Consiglio Comunale della Variazione di Bilancio 2015, al fine di prevedere le voci di spesa relative agli interventi previsti dal Bilancio Partecipato, si passò alla loro fase di realizzazione e al contestuale monitoraggio dell'avanzamento dei lavori; tuttavia, proprio quest'ultimo aspetto mostrò uno dei punti deboli del processo, costituito dalla facilità con la quale, alla pubblicazione dei risultati, si è avuta la disaggregazione dell'unità di intenti che aveva animato alcune realtà: nonostante le premesse positive, costituite dall'aumento di fiducia dei partecipanti e dall'ampia disponibilità manifestata durante il procedimento partecipativo, il percorso non, infatti, è riuscito a favorire la costituzione di comitati di residenti per ciascun parco coinvolto nel Bilancio Partecipato, essendosene formato, ex novo, soltanto uno nel parco di Castagnara<sup>420</sup>, con finalità di carattere, essenzialmente, ludico ed aggregativo, con iniziative dedicate ai bambini e all'animazione del quartiere e non alla vera e propria autogestione del parco; allo stesso modo, non si è riusciti a costituire un Gruppo di Monitoraggio del Percorso Partecipativo costituito dai consiglieri comunali delegati nelle materie di ambiente e di bilancio, nonostante i numerosi solleciti da parte del facilitatore.

La fase di messa in opera degli interventi votati prese avvio nel 2016 e si è, sostanzialmente, conclusa, con l'inaugurazione del campo da calcetto nel parco del quartiere di Borgo del Ponte. Il monitoraggio venne portato avanti dall'associazione Comunità Interattive-Officina per la partecipazione e dall'assessore al bilancio del Comune, in collaborazione con i comitati dei parchi, ove presenti; lo stato di avanzamento dei lavori è stato, di volta in volta, pubblicato sulla pagina Facebook del Bilancio Partecipato, ove, a

---

<sup>420</sup>

I comitato “Giochiamo Insieme”.

testimonianza della speranza riposta nella capacità di generare fenomeni emulativi, vennero pubblicate e pubblicizzate anche quelle iniziative, di natura privata, volte al ripristino e al mantenimento del decoro urbano.

L'esperienza del Bilancio Partecipato 2015 può definirsi un successo? Agli occhi di chi scrive, la risposta è positiva; lo è stata perché ha garantito un effettivo empowerment dei cittadini, attraverso un procedimento che ha permesso una reciproca acquisizione di conoscenze e consapevolezza: da una parte, l'amministrazione ha ottimizzato l'utilizzo delle proprie, scarse, risorse, attraverso la presa di coscienza delle reali esigenze della cittadinanza, chiamata a partecipare ad un percorso pienamente deliberativo e ad esprimersi sulle ipotesi da questo scaturenti, con il voto finale a sigillo non di una scelta imposta dall'alto, bensì di un'esperienza che ha aperto un canale di dialogo che le istituzioni e i cittadini sono chiamati a percorrere con costanza; dall'altra, i cittadini, attraverso il dialogo con i tecnici e gli amministratori comunali, non solo hanno avuto accesso ad informazioni, altrimenti loro sconosciute, in merito ai costi e agli altri elementi tenuti in considerazione dall'amministrazione al momento di compiere determinate scelte, ma sono stati chiamati a confrontarsi tra di loro e con gli stessi rappresentanti delle istituzioni, con il dichiarato scopo di prendere consapevolezza delle difficoltà insite nel contemperamento dei molteplici interessi che i rappresentanti eletti sono chiamati a soppesare e a soddisfare.

Non sono mancate, in questa esperienza, frequenti discussioni, anche a viso aperto, tra cittadini e rappresentanti dell'amministrazione, sia negli incontri pubblici che sui canali informatici, in particolar modo sulla pagina Facebook, a testimonianza dell'indubbia componente politica che ha animato diversi partecipanti estemporanei al processo; anche per tale ragione, è opinione di chi scrive la necessità di proseguire nella direzione del dialogo e della ripetizione di iniziative che facciano del coinvolgimento della cittadinanza un cardine fondamentale dell'agire pubblico, con una costante e progressiva responsabilizzazione dei cittadini, che li coinvolga sempre di più nelle vicende della città e allontani le loro vele dal vento del populismo.

#### **4. La Partecipazione negli strumenti di Pianificazione**

## **Territoriale ed Urbanistica del Comune di Massa.**

“Colmato un vuoto di 35 anni”, così, sulla pagina web dell’edizione locale di un noto quotidiano, è stata salutata l’adozione del Regolamento Urbanistico della città di Massa da parte del Consiglio Comunale: è, infatti, dal 1980, con la deliberazione della Giunta Regionale Toscana n.10603<sup>421</sup>,

---

<sup>421</sup> Breve Cronistoria fino all’adozione del Piano Strutturale: il Comune di Massa, con Deliberazione n.10603/1980, si era dotato di un Piano Regolatore Generale, ai sensi della legge fondamentale n.1150/1942, accompagnato da un Piano Regolatore del Consorzio Zona Industriale Apuana (approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n.821 del 06/02/1980), e seguito da apposite varianti; nel 1995, la Giunta Comunale, aveva deliberato, con atto n.80 di procedere alla formazione di un Piano Strutturale, per adempiere alle prescrizioni contenute agli artt. 24 e 24 della **legge regionale n.5/95**; tuttavia, poiché la Provincia, al 1997, non aveva ancora approvato il proprio Piano Territoriale di Coordinamento (PTC), il Comune, facendo leva sull’art.39, co.3 della legge regionale urbanistica del 1995, riavviò il procedimento di formazione del Piano Strutturale, utilizzando la procedura dell’Accordo di Pianificazione ex art.36 della suddetta legge regionale; il 31/03/2001 il Comune di Massa, in conformità con le modifiche apportate all’art.39 della l.r. n.5/95 dall’art.7 della l.r.n.7 del 31/01/2001, con la quale si prevedeva, per i Comuni il cui Strumento Urbanistico era stato adottato anteriormente al 1995, l’obbligo di adottare il Piano Strutturale entro le scadenze fissate da un’intesa coi rappresentanti di Regione e Provincia, sottoscrisse con essi tale intesa, nella quale venne concordato di procedere alla suddetta adozione entro i successivi 12 mese; tale termine, tuttavia, non venne rispettato e, in considerazione delle novità apportate dalla **nuova legge regionale urbanistica n.1 del 03/01/2005**, la Giunta Regionale predispose, con deliberazione n.357 del 22/12/2006, un *nuovo avvio* del procedimento di formazione del Piano Strutturale, con una opportuna rivisitazione dei contenuti, delle conoscenze e degli obiettivi, procedendo, inoltre, a guisa dell’art.19 della rinnovata legge sul governo del territorio, alla nomina, nel 2007, del Garante della Comunicazione e all’individuazione, ex art.15, degli Enti ai quali inviare copia dell’Atto di Avvio del Procedimento e dai quali ottenere sia apporti tecnici e collaborativi, idonei ad incrementare, previa valutazione dell’U.O. di Pianificazione territoriale, il Quadro Conoscitivo per la Valutazione Integrata ed gli elaborati progettuali del Piano Strutturale, sia i pareri e i nulla osta necessari per l’approvazione di quest’ultimo. Con deliberazione della Giunta Comunale n.73 del 28/02/2009, l’Amministrazione ha preso atto della *bozza* di Piano Strutturale, mettendo a disposizione delle commissioni consiliari, delle autorità e del pubblico i contenuti di tale bozza, anche allo scopo di consentire al Garante della Comunicazione un più approfondito proseguimento della propria attività, che ha visto, da una parte, lo sviluppo di percorsi di confronto e concertazione con i soggetti istituzionali, le parti sociali, i cittadini e le associazioni ambientaliste, nonché con quegli organi ed enti pubblici competenti all’emanazione di pareri, nulla osta o assensi (tramite sia supporto informatizzato che cartaceo) e, dall’altra, la stesura del *Rapporto* sull’attività svolta, allegato all’atto di adozione del PS, comprensivo di Quadro Conoscitivo, Quadro Progettuale e Relazione di Sintesi-Valutazione Integrata, che avvenne con deliberazione del Consiglio Comunale n.32/2009.

che il territorio massese è regolamentato da un atto considerato non rispondente ai punti fermi e ai principi contenuti, dapprima, nella legge regionale n.5/1995 e, successivamente, nella legge regionale n.1/2005, tra i quali la *tutela del territorio come fondamento dell'agire pianificatorio*, l'*imparzialità di trattamento nei confronti di tutti i cittadini* e la *perdita autoritativa* del piano in una società che richiede di veder soddisfatte le proprie, comprensibili, esigenze a partecipare al governo del territorio.

Senza entrare nel merito dei loro specifici contenuti, la mia breve analisi verterà sulle modalità di realizzazione della Partecipazione nei procedimenti che hanno portato all'emanazione del Piano Strutturale e all'adozione del Regolamento Urbanistico, attualmente in fase di prossima approvazione<sup>422</sup>.

#### **4.1. Il Piano Strutturale del Comune di Massa.**

Il Regolamento Urbanistico segue di qualche anno l'emanazione del **Piano Strutturale**, adottato dal Consiglio Comunale con deliberazione n.32/2009 ed approvato, dapprima, con deliberazione n.66 del 9/12/2010 e, in seguito alla Conferenza Paritetica Interistituzionale, con delibera n.73 del 17/12/2013; con il PS l'amministrazione comunale aveva definito un *quadro statutario* e predisposto un *orizzonte strategico* <sup>423</sup>, valido a tempo

---

<sup>422</sup> Sono in fase di studio le osservazioni avanzate al progetto di Regolamento Urbanistico adottato dal Consiglio Comunale.

<sup>423</sup> La l.r.n.1/2005 stabiliva che il Piano Strutturale fosse composto da una parte statutaria e da una parte strategica.

La parte statutaria avrebbe individuato e definito:

- le risorse che costituiscono la struttura identitaria del territorio comunale definita attraverso l'individuazione dei sistemi e dei sub-sistemi territoriali e funzionali;
- le invarianti strutturali;
- i principi del governo del territorio comunale;
- i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali nonché i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità con riferimento a ciascuno dei sistemi territoriali e funzionali;
- la disciplina della valorizzazione del paesaggio, nonché le disposizioni di dettaglio per la tutela dell'ambiente, dei beni paesaggistici e dei beni culturali in attuazione del PIT e del PTC;

indeterminato, per integrare gli obbiettivi tracciati dalla Regione Toscana, specie in materia di sviluppo sostenibile, e le strategie individuate dalla Provincia, con le risorse e le aspettative del territorio comunale; il suo contenuto, non cogente né immediatamente operativo, costituisce un quadro di indirizzo programmatico e normativo che dovrebbe trovare attuazione nelle previsioni dei successivi regolamenti urbanistici. A seguito della sua prima approvazione (con d.c.c. n.66 del 09/12/2010), la Conferenza Paritetica Interistituzionale (ex art.25, l.r. n.1/2005) venne adita dalla Provincia di Massa-Carrara<sup>424</sup> e dalla Regione Toscana<sup>425</sup>, al fine di valutare e risolvere eventuali profili di contrasto con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale<sup>426</sup> e con il Piano di Indirizzo Territoriale Regionale<sup>427</sup>: nelle due

---

• le aree e gli immobili dichiarati di notevole interesse pubblico.  
La parte strategica delinea lo sviluppo territoriale del comune indicando e definendo:

- gli obiettivi e gli indirizzi per la programmazione del governo del territorio;
- le unità territoriali organiche elementari (UTOE) che assicurano un'equilibrata distribuzione delle dotazioni necessarie alla qualità dello sviluppo territoriale;
- le dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari per le UTOE, i sistemi e sotto-sistemi, nel rispetto del PIT, dei regolamenti regionali, nonché sulla base degli standard di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;
- le prescrizioni per il RU, per i piani complessi di intervento, per i piani attuativi e per gli altri atti di governo del territorio di competenza comunale (piani e programmi di settore, accordi di programma, atti della programmazione negoziata);
- i criteri di individuazione delle aree connotate da condizioni di degrado; – la disciplina della valutazione integrata;
- le misure di salvaguardia (i.e. la sospensione di ogni determinazione sulle domande di permesso di costruire, contrastanti con lo strumento della pianificazione territoriale o degli atti di governo del territorio), di durata non superiore a tre anni, da rispettare sino all'approvazione o all'adeguamento del RU.

<sup>424</sup> Con Delibera della Giunta Provinciale n.70 del 07/04/2011

<sup>425</sup> Con Delibera della Giunta Regionale n. 256 del 11/04/2011

<sup>426</sup> La Provincia di Massa-Carrara contestava: “le verifiche e le valutazioni effettuate in merito alla coerenza/compatibilità di cui all’art.16 della l.r. n.1/05 e alla conformità di cui all’art.51 della medesima legge” (in quanto “i documenti che descrivono il processo di valutazione integrata ‘Relazione di sintesi’ e ‘Nota aggiuntiva Valutazione Integrata e Rapporto Ambientale’ non riportano una ricognizione completa ed esaustiva dei disposti del P.T.C.



sedute del 28 luglio e del 4 agosto 2011, tra i soggetti istituzionali coinvolti

provinciale.....lasciando presagire possibili profili di incompatibilità tra le decisioni assunte dal P.S. Comunale rispetto ai contenuti del P.T.C. provinciale.”); il dimensionamento definitivamente approvato non valutato e, in particolare, l’articolazione e la distribuzione delle quantità del settore residenziale negli specifici ambiti territoriali; le nuove previsioni insediative definite per l’UTOE 6 “Ronchi Poveromo” e le finalità/motivazioni derivanti dalle controdeduzioni alle osservazioni provinciali; l’insieme delle regole riferite alle rivalutazione e valorizzazione dei volumi esistenti delle ex colonie”.

427

La Giunta Regionale contestava, innanzitutto, l’assenza, nel Piano Strutturale approvato, di “esaustive valutazioni riguardo alla riconferma del dimensionamento della maggior parte delle previsioni pregresse, non attuate dal PRG” previgente, sottolineando come tra queste, in realtà, vi fossero delle previsioni soggette a piano attuativo ( per le quali non era stata stipulata convenzione o avviata la procedura espropriativa alla data di pubblicazione del Burt dell’avviso di adozione del piano) che, “per effetto delle misure generali di salvaguardia del PIT, di cui all’art.36, comma 1”, erano da considerarsi attuabili a seguito dell’esito favorevole della relativa Valutazione Integrata nel procedimento di formazione del PS; quest’ultimo, inoltre, all’art.150, ammetteva numerose Varianti Anticipatrici, che, contenendo assetti insediativi per i quali il PS non aveva previsto alcuna “disciplina strategica”, rimandando al RU la definizione, all’interno del Quadro Conoscitivo, di un “Progetto strategico dei Luoghi e degli Spazi della Collettività”, avrebbero dovuto non solo risultare coerenti e compatibili con il PIT, per essere ricomprese tra quelle ammesse dalle “misure di salvaguardia” del PS, ma anche ricalibrate sia per non compromettere l’effettiva sostenibilità del “Quadro Strategico unitario del Piano Strutturale sulle risorse naturali” sia per non spogliare di ogni valenza il RU, nel suo ruolo di fondamentale atto di governo del territorio; in seconda battuta, la Regione sottolineava l’esistenza di possibili profili di incompatibilità tra la prevista riconversione parziale delle ex Colonie Marine in residenze e i contenuti della Scheda di Paesaggio, Ambito 2, “Massa” allegata al PIT, che, viceversa, le qualificava come “elementi di valore storico-culturale, per le quali deve essere previsto il recupero, la valorizzazione e la riqualificazione”, per cui gli atti di pianificazione territoriale ( il PS) devono tendere al “riuso dei manufatti per funzioni pubbliche produttive, innovative e di qualità *legate alla didattica e all’ospitalità turistica*”; la Giunta Regionale, inoltre, rimarcava la presenza di *incrementi dimensionali di UTOE* non supportati da una *compiuta valutazione di sostenibilità*, in particolar modo con riferimento all’UTOE 6, e evidenziava, a riguardo dell’UTOE 2 – Zona Industriale, dei *profili di incompatibilità* tra le *previsioni d’incremento delle funzioni commerciali da riconversione di dimensionamenti produttivi residui del PRG* con le *direttive* previste dall’*art.18* e le *prescrizioni* contenute all’*art.19 del PIT*; in quarto luogo, l’assenza di uno studio di fattibilità per altre destinazioni d’uso per la soluzione relativa all’utilizzo dei tracciati ferroviari dismessi, contenuta nella Variante Anticipatrice, ex art.150 PS, relativa a “P.I.I per la riqualificazione del comparto territoriale della stazione e del Frigido”, ed attuabile mediante Accordo di Pianificazione, la pone in contrasto con le prescrizioni contenute all’art.9, commi 5 e 6 del PIT; in ultima istanza, la Regione contestava la previsione dell’art.122 del PS, nella quale si prevedeva la mera possibilità di procedere mediante *accordo di pianificazione* (ex art.21 l.r. n.1/2005), , in luogo dell’obbligo previsto dalla Disciplina del Masterplan “La rete dei porti toscani” e dal protocollo d’intesa sottoscritto il 10/07/2008 tra Autorità Portuale, Comuni di Carrara e Massa, Provincia e Regione

vi è stata ampia condivisione delle soluzioni tecniche proposte per il superamento delle criticità, con l'Amministrazione Comunale che, onde superare i motivi di rilievo e contrasto, avanzati dalle due nei rispettivi atti di indizione della Conferenza, *deliberò di proporre una serie di interventi sul Piano Strutturale*: a tal scopo, il Consiglio Comunale, che, con deliberazione n.47/2011, non solo approvò e fece proprio il verbale della Conferenza, ma predispose anche delle *misure di salvaguardia* in attesa di perfezionare il percorso procedimentale, da una parte, deliberò una presa d'atto (delibera C.C. n.42/2012) di quei *contenuti* che costituivano *semplice affinamento e chiarimento a livello conoscitivo e progettuale*, mentre, per quei contenuti del PS che *avrebbero richiesto l'espletamento di necessarie forme pubblicistiche*<sup>428</sup>, operò una ripubblicazione con delibera C.C. n.43/2012<sup>429</sup>; queste deliberazioni, in concomitanza con la loro trasmissione alla Provincia

428

Questi contenuti riguardavano:

- A. Profili attinenti il dimensionamento;
- B. La riformulazione del Regime di Salvaguardia del PS
- C. Il progetto strategico dei luoghi e degli spazi della collettività
- D. Il Porto Turistico
- E. La Nuova Cartografia, con le strategie dello sviluppo territoriale e la costruzione delle reti ecologiche.

429

La Ripubblicazione avrebbe riguardato, in particolar modo:

- Lettera A (a1), punti 4 e 5, l'affinamento della disciplina relativa alla volumetria di nuova edificazione di 10.000 mq di s.u.l., da destinarsi a funzioni commerciali di media e grande distribuzione finalizzata al recupero, completamento e riqualificazione dell'area di bordo prospiciente la via Aurelia, nel tratto compreso tra via Tinelli e via Catagnina;
- Lettera A (a1), punto 6, valutazioni più approfondite che dimostrino e garantiscano la tutela delle ex colonie;
- Lettera A (a2), punto 8, l'approfondimento sulle esigenze di riduzione del carico insediativo sull'UTOE 6;
- Lettera B - la riduzione del numero delle Varianti anticipatrici ad esclusione di quanto riguarda il Programma Integrato di Intervento;
- art. 71, comma 2, quinto alinea, della disciplina di Piano, modifiche riguardanti le disposizioni per la realizzazione degli annessi agricoli;
- art.123, comma 5, quinto alinea, della disciplina di piano, modifiche riguardanti il recupero e riqualificazione degli insediamenti residenziali di Alteta e Tinelli;
- Art. 150, comma 1 (allegato 1): chiarimenti in merito alla disciplina delle salvaguardie del piano strutturale ed introduzione dell' art.150 bis.

e alla Regione<sup>430</sup>, vennero depositate nella sede comunale e dell'effettuato deposito venne pubblicato apposito avviso sul BURT n.34 del 22/08/2012 e sul sito del Comune, così da permettere a chiunque, nel termine di *60 giorni* da tal pubblicazione, di prenderne visione e presentare le osservazioni ritenute opportune; al termine della suddetta scadenza, pervennero all'amministrazione ulteriori 27 osservazioni, che si sommarono alle 273<sup>431</sup> già arrivate nei *90 giorni* successivi<sup>432</sup> alla pubblicazione della notizia del deposito del PS adottato con delibera n.32 del 07/04/2009, le quali erano state trasmesse all'“Autorità competente” per la procedura di VAS e da questa singolarmente valutate, per essere, infine, contro-dedotte dall'amministrazione comunale in sede di Approvazione con la delibera n.66 del 2010.

#### **4.1.1. Le Controdeduzioni alle Osservazioni al Piano Strutturale.**

L'esame degli allegati<sup>433</sup> contenenti le osservazioni ad entrambe le delibere di adozione, le valutazioni dell'autorità competente per la VAS<sup>434</sup> e

---

<sup>430</sup> Con Note Prot. 36963 del 03/09/2012 e prot. 37668 del 07/09/2012, vennero trasmesse, comprensive di allegati, sia alla Provincia sia alla Regione, in supporto cartaceo ed informatizzato, ex co.l, art.17, l.r. n.1/2005.

<sup>431</sup> In totale, le osservazioni avanzate da privati ed associazioni e comprensive dei contributi della Provincia, della Regione e dell'Autorità di Bacino Toscana Nord, furono 295, delle quali 22 giunte oltre il termine del 13/08/09.

<sup>432</sup> Termine di 90 giorni, in luogo dei canonici 45 (previsti ante l.r. n.6/2012), scaturente dalla facoltà di raddoppiare i termini previsti dai commi 1 e 2 dell'art.17 della legge regionale n.1/2005, accordata, dal coma 3 del medesimo articolo, all'amministrazione competente all'approvazione dello strumento di pianificazione territoriale. La successiva delibera C.C. di approvazione, la n.43/2012, in quanto successiva alla sopracitata legge regionale, vide, invece, l'applicazione di un termine di 60 giorni per la presa in visione e la presentazione di osservazioni.

<sup>433</sup> Allegato M alla delibera C.C. n.66/2010

([http://www.comune.massa.ms.it/sites/comune.sites/files/documenti\\_internet6/Allegato%20M.pdf](http://www.comune.massa.ms.it/sites/comune.sites/files/documenti_internet6/Allegato%20M.pdf))

Allegato A alla delibera C.C. n.73/2013

([http://www.comune.massa.ms.it/sites/comune.sites/files/documenti\\_internet6/Allegato\\_A\\_Schema\\_osservazioni.pdf](http://www.comune.massa.ms.it/sites/comune.sites/files/documenti_internet6/Allegato_A_Schema_osservazioni.pdf))

le controdeduzioni dell'amministrazione, mostra una netta prevalenza di osservazioni giudicate non accoglibili dall'Ufficio Tecnico, in quanto non pertinenti all'ambito operativo del piano strutturale, poiché riguardanti, sovente, prerogative proprie degli *atti di governo del territorio*, come il Regolamento Urbanistico, nei confronti del quale veniva fatto esplicito rimando<sup>435</sup>, in considerazione delle specifiche e puntuali destinazioni di zona che esso, diversamente dal Piano Strutturale, può contenere o delle capacità edificatorie che può attribuire; si trattava, infatti, nella maggioranza dei casi, di osservazioni avanzate da cittadini che chiedevano di rendere edificabili terreni di loro proprietà o di variare la classificazione di determinate zone, alle quali l'ufficio, con le proprie controdeduzioni, pur rinviando al RU da emanare, ha tentato di rispondere in maniera specifica e con motivazione, per quanto possibile, esaustiva<sup>436</sup>; nessun problema, invece, è stato riscontrato dall'ufficio con riferimento a quelle osservazioni, maggiormente fedeli alla *natura collaborativa*<sup>437</sup>, con le quali i privati sono intervenuti per sottoporre all'amministrazione questioni che avevano come fine, non necessariamente principale, la tutela dell'interesse pubblico, che l'Ufficio, motivando in maniera specifica ed esaustiva la propria decisione, ha ritenuto *meritevoli di accoglimento*, seppure solo *parziale*, in quanto necessitanti di ulteriori approfondimenti e verifiche dettagliate da parte del RU<sup>438</sup>, non potendo

---

<sup>434</sup> Ex art.26 della l.r. n.10/2010.

<sup>435</sup> “...*pertanto si rimanda alle opportune valutazioni in sede di stesura del Regolamento Urbanistico*” è la formula “di rito” che accompagna la “bocciatura” dell’osservazione avanzata dal privato.

<sup>436</sup> Ne è un esempio, tra i vari, la controdeduzione all’osservazione 16 contenuta nell’Allegato A alla delibera n.73/2013

<sup>437</sup> Prospettata dalla legge n.1150/1942 e confermata da varie pronunce del Consiglio di Stato.

<sup>438</sup> È il caso, ad esempio, delle molteplici osservazioni, contenute nell’Allegato M alla delibera n.66/2010, che sottolineano le conseguenze negative che il nuovo tracciato viario potrebbe comportare, ad esempio, agli insediamenti agricoli, già in grave difficoltà, oppure alle attività turistiche esistenti; allo stesso modo, come si rinviene nell’Allegato A alla delibera n.73/2013, le controdeduzioni, pur rimandando ad un più approfondito esame della questione da parte del RU, del Piano della Mobilità e del Piano Urbano del Traffico, accolgono, parzialmente, le osservazioni, di natura collaborativa, avanzate con riferimento alle previsioni varie del PS relative, in particolar modo, al NOA o alla zona dei Ronchi-

assumere, le indicazioni previsionali infrastrutturali riportate nel PS, valore conformativo della disciplina dei suoli; con riferimento, infine, a quelle *osservazioni* che chiedevano di *limitare* l'applicazione delle *misure di salvaguardia* previste dall'art.150, l'Ufficio ribadiva la necessità, derivante direttamente dalla normativa regionale e dal perseguimento, col PS, dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, di applicare tali misure, al fine di sospendere gli interventi edificatori sulle "aree libere dal costruito", in osservanza dell'art.3 della l.r.n.1/2005, che consentiva nuovi impegni di suolo nel solo caso in cui questi concorressero alla riqualificazione degli insediamenti e al superamento delle condizioni di degrado, ad esempio provvedendo alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria necessarie<sup>439</sup>.

#### **4.1.2. La disciplina della Partecipazione prevista dal Piano Strutturale.**

Con le deliberazioni nn.54, 56, 66 del 2010, il Consiglio Comunale di Massa, *facendo proprie le motivazioni dell'Ufficio Tecnico*, si espresse sulle osservazioni pervenute ed approvò, in prima istanza, il Piano Strutturale, il quale venne ulteriormente perfezionato a ed approvato, in via definitiva, con la **delibera C.C. n.73/2013**, con la quale, *sempre appiattendosi sulle indicazioni del suddetto ufficio*, si contro-dedussero le osservazioni avanzate al progetto, rivisitato a seguito delle modifiche introdotte in esito alla Conferenza Paritetica Interistituzionale. Il **Quadro Progettuale** risultante dall'approvazione definitiva del Piano Strutturale, nel riconoscere, all'**art.2**,

---

Poveromo, accompagnando tali determinazioni con precise e specifiche motivazioni, quali, ad esempio, quelle relative alla copertura dei fossi e dei canali, avanzata da una cittadina (osservazione n.30) come possibile soluzione per "operare per limitati e mirati interventi" e bocciata, pur all'interno di una controdeduzione d'accoglimento, in quanto contrastante con il "divieto assoluto di copertura", previsto dall'art.56 del PS, come soluzione per prevenire il rischio idro-geologico.

<sup>439</sup> Come previsto dall'art.77 della l.r.n.1/2005 per il rilascio del permesso di costruire

che, con la Disciplina ivi contenuta, quest'ultimo avrebbe fatto propri gli obbiettivi ed i principi generali espressi dal Titolo I, Capo I della legge regionale n.1/2005, stabili che tra le sue **finalità** sarebbero state da annoverarsi anche quella di *“garantire la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione dei cittadini alle scelte di governo del territorio per promuovere, attraverso percorsi di democrazia partecipata una visione condivisa circa lo stato e i destini del patrimonio territoriale di Massa e per conferire alle azioni di governo del territorio una costante legittimazione e una maggiore efficacia”*<sup>440</sup> e quella di *“promuovere, nell'ambito delle attività di governo del territorio, procedimenti idonei a snellire i rapporti interistituzionali e con i soggetti privati, per corrispondere al principio di efficacia dell'attività amministrativa”*. A tal fine, l'**art.6 del PS** prevede espressamente la *“partecipazione attiva dei cittadini alla definizione delle scelte programmatiche, progettuali e di gestione del territorio”*, richiamando, allo scopo di permetterle di raggiungere gli

<sup>440</sup>

Art.2. Tra le altre finalità, elenchiamo quelle di:

- *costituire il quadro di indirizzo programmatico e normativo cui devono fare riferimento tutte le altre attività di governo del territorio comunale;*
- *concorrere, condividendoli, all'affermazione dell'orizzonte strategico d'insieme e degli obiettivi di sviluppo sostenibile delineati dalla Regione attraverso il PIT ed il PRS, condividendoli ed integrandoli con i valori, le opportunità, le aspettative e le risorse che il territorio di Massa esprime e che l'amministrazione comunale intende affermare nell'ambito delle proprie competenze e delle proprie capacità di pianificazione, di programma e d'azione;*
- *cooperare con la Provincia per definire, attraverso una reciproca e dialettica integrazione con il PTC, orizzonti di riferimento per le strategie e le azioni di respiro sovracomunale in grado di consentire alla Città di Massa di svolgere nel modo più utile ed opportuno il suo ruolo di capoluogo, concorrendo a valorizzare l'insieme delle prospettive e delle opportunità di sviluppo e le sinergie potenziali che emergono dalle circostanze locali;*
- *promuovere e stabilire forme permanenti di confronto e di cooperazione interistituzionale con la Regione, la Provincia e con i Comuni limitrofi per verificare periodicamente i contenuti e gli effetti della rispettiva pianificazione, allo scopo di concordare e mantenere attuali i principali obiettivi strategici e di coordinare le linee portanti di una programmazione d'area idonea a sostanziare azioni sinergiche di sviluppo sostenibile a scala locale, regionale e nazionale;*
- *verificare e garantire nel tempo la costante attualità degli orizzonti assunti a base dello sviluppo sostenibile.*

obbiettivi ad essa assegnati<sup>441</sup>, le disposizioni, ad essa relative, contenute nella legge regionale n.1/2005, in particolar modo l'art.19, disciplinante la figura del Garante della Comunicazione<sup>442</sup>, le cui modalità attuative erano già state definite, nel 2009, da apposito Regolamento Comunale<sup>443</sup>; un altro Regolamento Comunale, inoltre, avrebbe dovuto definire, sulla falsariga di quello previsto dal Comune di Carrara<sup>444</sup>, le “modalità attuative” per permettere all’istituto della Partecipazione di assumere un ruolo fondamentale per la definizione dei processi di governo del territorio, ma, ad oggi, nulla è ancora stato predisposto. La lettera della disposizione rivela come l’Amministrazione Comunale massese avesse adottato una “concezione collaborativa” della Partecipazione, vedendo in essa, principalmente, “*un sostanziale momento di legittimazione delle opzioni politiche*” assunte, nel pieno rispetto delle proprie prerogative e responsabilità, dai rappresentanti dei cittadini, riconoscendole, inoltre, il ruolo di “fattore determinante per garantirne l’effettiva efficacia e realizzazione”, in qualità di elemento indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi prioritari per soddisfare

---

<sup>441</sup> Gli obiettivi elencati all’art. 6 sono:

- la trasparenza dei procedimenti di governo del territorio;
- l’aumento della coesione sociale e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico; la costituzione di una base di conoscenza esaustiva e condivisa quale presupposto delle scelte di governo e gestione del territorio;
- la completezza delle informazioni;
- l’acquisizione di informazioni rilevanti per attivare sinergie e interdisciplinarietà e generare opportunità di sviluppo sostenibile;
- l’individuazione del livello di qualità della vita atteso dai cittadini e la verifica delle linee operative individuate per conseguirlo.

<sup>442</sup> Sono funzioni riconosciute al Garante quelle di: assicurare e facilitare la partecipazione dei cittadini; garantire un’informazione completa e tempestiva sull’elaborazione del PS e degli atti di governo del territorio; coinvolgere i cittadini, singoli o associati, in attività d’informazione ed in eventi di dibattito e confronto; raccogliere le opinioni che emergono dal processo partecipativo e redigere un rapporto che costituisce parte integrante nella definizione del PS.

<sup>443</sup> Regolamento Comunale approvato con delibera c.c n.29 del 09/03/2005

<sup>444</sup> Piano di Partecipazione dei Cittadini, emanato il 21/12/2009 dal Consiglio Comunale.

le esigenze della cittadinanza, o, quantomeno, quelle riconosciute come tali dai suoi rappresentanti; a tale affermazione fa eco quella contenuta all'**art.8**, che, nell'affermare come lo *sviluppo sostenibile* perseguito dal Piano Strutturale necessiti di "continue verifiche per garantire la costante attualità degli scenari assunti", riconosce la centralità, anche a tale scopo, del momento partecipativo.

Come previsto dalla normativa regionale<sup>445</sup>, l'**art.11**, nell'indicare "Finalità e Contenuti dello Statuto del Territorio", disciplinato dalla Parte II del piano, afferma chiaramente che, per conseguire gli obbiettivi da esso perseguiti e garantire che i processi di insediamento e di trasformazione territoriale, portati avanti con gli atti di governo del territorio, si svolgano nel rispetto delle regole statutarie, è indispensabile che vengano attivati i percorsi partecipativi previsti dalla disciplina contenuta nel PS, il quale, al medesimo articolo, non solo ne sancisce il "valore statutario", ma ne specifica anche le declinazioni, sia come "intervento nelle fasi formali di consultazione promosse dall'amministrazione comunale" sia come "libero apporto propositivo alle iniziative dell'amministrazione stessa" sia, infine, come "contributo alla verifica degli effetti delle politiche territoriali".

La Disciplina di Piano, dopo aver definito, con l'**art.135**, "*Contenuti e validità del Regolamento Urbanistico*"<sup>446</sup>, ha previsto, all'**art.137**, ai fini della definizione dei contenuti e del dimensionamento del *Quadro Previsionale Strategico quinquennale*<sup>447</sup> del Regolamento Urbanistico, la facoltà, per l'Amministrazione Comunale, di emettere un Pubblico Avviso,

---

<sup>445</sup> Legge regionale toscana n.1/2005 art.5

<sup>446</sup> Tale articolo ricorda come il RU abbia il compito di attuare le previsioni del PS, provvedendo, in via esclusiva, alla localizzazione e all'effettivo dimensionamento delle singole previsioni edificatorie, nonché, seguendo i principi, le direttive, i criteri e le prescrizioni contenute nel PS, predisponendo sia la disciplina della "gestione dell'esistente" (con durata illimitata) sia quella delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio (di durata quinquennale, se nel frattempo non vengono approvati i relativi Piani Attuativi)

<sup>447</sup> Punto di riferimento per l'individuazione sia del fabbisogno e del relativo dimensionamento, da soddisfare con le trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio nel successivo quinquennio, sia delle previsioni programmatiche di attuazione del "Progetto strategico dei luoghi e degli spazi della collettività".



ex art. 13 del DPGR n.3/R del 2007, con il quale veniva data la possibilità di invitare tutti i soggetti interessati a presentare proposte o progetti finalizzati all'attuazione degli obiettivi e degli indirizzi strategici definiti dal Piano Strutturale, prevedendo, in caso di ricorso a tale possibilità, che il Provvedimento di Adozione del RU desse atto delle proposte ricevute e delle valutazioni effettuate dall'Amministrazione Comunale, la quale, stante il valore esclusivamente consultivo dei suggerimenti e dei progetti presentati, avrebbe, comunque, mantenuto piena autonomia nella definizione dei contenuti del RU.

#### 4.2. Il Regolamento Urbanistico.

L'iter seguito per la formazione del **Regolamento Urbanistico**, tuttavia, non vide l'emanazione di un Pubblico Avviso; infatti, nel 2010, una volta approvato in via definitiva il Piano Strutturale, seppur in attesa degli esiti della Conferenza Paritetica, la Giunta Comunale intraprese il cammino verso la definizione e l'emanazione del Regolamento Urbanistico, avviando la procedura di Valutazione Ambientale Strategica con la **deliberazione n.327 del 05/11/2012**<sup>448</sup>: con tale delibera, la Giunta Comunale recepì i contenuti del Documento Preliminare<sup>449</sup>, elaborato allo scopo di illustrare non solo gli *indirizzi programmatici*, gli *obiettivi generali* perseguiti dall'amministrazione e i *criteri per l'impostazione del rapporto ambientale*, ma anche i possibili *effetti ambientali significativi* derivanti dall'attuazione delle previsioni contenute nel Regolamento Urbanistico, e invitò l'organo proponente, cioè il Settore 4 – Pianificazione Territoriale, ad *attivare le*

---

<sup>448</sup> Atto consultabile su [http://ru.comune.massa.ms.it/sites/regolamento-urbanistico/sites/files/delibera\\_giunta\\_327\\_2012\\_0.pdf](http://ru.comune.massa.ms.it/sites/regolamento-urbanistico/sites/files/delibera_giunta_327_2012_0.pdf)

<sup>449</sup> Il Documento comprende:

- Rapporto qualità dell'aria ARPAT 2010
- Mappa acque sotterranee
- Rete acquedotto
- Rete fognaria

*opportune forme di informazione e di partecipazione del pubblico*<sup>450</sup>, dopo aver provveduto a trasmettere il suddetto documento alla Struttura organizzativa competente per la VAS<sup>451</sup> e agli enti ed organismi pubblici<sup>452</sup> da consultare affinché esprimessero il proprio parere e fornissero apporti tecnici utili alla formazione del *Quadro Conoscitivo*; quest'ultimo adempimento, essendosi compiuto prima dell'entrata in vigore della legge regionale toscana n.65/2014, permise al Comune di Massa, in base all'art.230<sup>453</sup>, contenuto nel titolo IX dedicato alle "*Disposizioni transitorie e*

<sup>450</sup> Il Documento Preliminare ([http://ru.comune.massa.ms.it/sites/regolamento-urbanistico/sites/files/elaborati/Documento\\_preliminare.pdf](http://ru.comune.massa.ms.it/sites/regolamento-urbanistico/sites/files/elaborati/Documento_preliminare.pdf)), che sottolineava l'imprescindibilità della partecipazione attiva dei soggetti operanti sul territorio, nella formazione ed attuazione del Regolamento Urbanistico, conteneva un apposito punto, il n.7, dedicato al Procedimento Partecipativo, nel quale, tuttavia, si precisava come "non fosse stato ancora definito con precisione il programma di partecipazione da svolgere nelle successive fasi di predisposizione del RU".

<sup>451</sup> Che per il Comune di Massa è la Giunta Comunale, che si avvale della struttura organizzativa competente per l'attività tecnico istruttoria in materia di valutazione ambientale

<sup>452</sup>

- Regione Toscana - Dip. Politiche del territorio Trasporti e delle Infrastrutture
- Provincia di Massa Carrara - Servizio di Programmazione Territoriale
- Ufficio Tecnico del Genio Civile di Massa Carrara
- Autorità Bacino Regionale Toscana Nord
- Parco Regionale delle Alpi Apuane
- Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per le province di Lucca e Massa-Carrara
- Soprintendenza per i Beni Archeologici della Toscana
- Consorzio Zona Industriale Apuana
- ARPAT
- Azienda USL 1 di Massa Carrara
- AATO n. 1 Toscana Nord per le risorse idriche
- AATO Toscana Costa per servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani
- Enel Spa
- Enel Rete Gas
- G.A.I.A.
- Agenzia del Demanio
- Capitaneria di Porto e Autorità portuale (Demanio Marittimo)
- E.R.P. Massa carrara Spa

<sup>453</sup> "**Art. 230 - Disposizioni transitorie per i comuni che hanno avviato il procedimento di VAS del regolamento urbanistico**

1. *I comuni che hanno avviato il procedimento di VAS del regolamento urbanistico ai sensi della l.r. 10/2010 e che, alla data di entrata in vigore*

*finali” della suddetta legge, di adottare ed approvare il **Regolamento Urbanistico** (in luogo del Piano Operativo in essa previsto) con i contenuti della l.r. n.1/20005, seppur *con riferimento al solo territorio urbanizzato*<sup>454</sup>; il medesimo articolo, al comma 2, inoltre, rivide anche l’orizzonte temporale del, recentemente approvato, Piano Strutturale, prevedendone una sua, necessaria, nuova formazione *alla scadenza dell’efficacia giuridica quinquennale delle previsioni del RU*, il quale, quindi, si è posto come fase iniziale di un percorso di riequilibrio del territorio che dovrà essere portato avanti dal nuovo strumento di pianificazione territoriale<sup>455</sup>, prima, e dal conseguente strumento di pianificazione urbanistica, poi, identificato nel Piano Operativo comunale.*

Anche in questa occasione, come previsto dalla legge regionale, venne nominato un Garante dell’Informazione e della Partecipazione, con determinazione dirigenziale n.3894/2012<sup>456</sup>, il quale ha avuto il compito di

---

*della presente legge, abbiano concluso le consultazioni della fase preliminare di cui all’articolo 23 della l.r. 10/2010 , adottano e approvano il regolamento urbanistico con i contenuti della l.r. 1/2005 , solo con riferimento al territorio urbanizzato così come definito dall’articolo 224. Gli eventuali crediti edilizi previsti si realizzano mediante piano attuativo nell’ambito del perimetro del territorio urbanizzato e sono soggetti a decadenza entro cinque anni dall’approvazione del regolamento urbanistico.*

2. *Alla scadenza dell’efficacia delle previsioni del regolamento urbanistico di cui all’articolo 55, commi 5 e 6 della l.r. 1/2005 , il comune avvia il procedimento per la formazione del nuovo piano strutturale. Fino all’adozione del piano strutturale, il comune può adottare e approvare solo varianti semplificate al piano strutturale e al regolamento urbanistico di cui agli articoli 29, 30, 31 comma 3, e 35.*
3. *Fino all’adozione del nuovo piano strutturale di cui al comma 2, non sono consentiti gli interventi edilizi di cui all’articolo 134, comma 1, lettere a), b), f) ed l). Sono ammessi gli interventi previsti nelle varianti approvate ai sensi del comma 2, gli interventi edilizi consentiti alle aziende agricole, gli interventi previsti da piani attuativi approvati e convenzionati, nonché gli interventi convenzionati comunque denominati la cui convenzione sia stata sottoscritta entro la scadenza delle previsioni di cui all’articolo 55, commi 5 e 6, della l.r. 1/2005.”*

<sup>454</sup> Prevedendo, per il territorio rurale, la facoltà di stabilire unicamente limiti e condizioni normative di salvaguardia, in attesa del prossimo PS e del conseguente Piano Operativo.

<sup>455</sup> Costituito, appunto, dal futuro Piano Strutturale.

<sup>456</sup> Venne nominata la Dott.ssa Rosanna Scarpecci, ad opera del Dirigente del Settore Pianificazione Territoriale, l’Arch. Venicio Ticciati, come previsto

favorire la partecipazione dei cittadini nelle fasi del procedimento di formazione ed approvazione del RU, cercando di assicurare loro l'effettiva e tempestiva conoscenza delle scelte, promuovendone la loro informazione e diffusione attraverso le forme e le modalità ritenute più idonee; il Garante, inoltre, ha provveduto alla stesura di un rapporto sull'attività svolta durante il procedimento di adozione ed approvazione del Regolamento Urbanistico, evidenziando, in particolare, se le iniziative intraprese per alimentare l'informazione e la partecipazione della cittadinanza avessero prodotto o meno significativi apporti alla formazione dell'approvando regolamento.

#### **4.2.1. La Partecipazione nella fase di progettazione del Regolamento Urbanistico: il ciclo di incontri.**

L'apporto della popolazione alla formazione del RU si è esplicato, essenzialmente, in **due distinte fasi**, una antecedente alla sua Adozione da parte del Consiglio Comunale, sostanziata in una serie di *incontri col gruppo di progettazione del Regolamento Urbanistico*, e una successiva alla pubblicazione sul Burt dell'avviso di deposito dell'atto adottato, compiutasi con la presentazione delle “osservazioni” nei 60 giorni successivi, la quali sono, ad oggi, ancora in fase di esame da parte dell'Amministrazione; secondo quanto è stato riportato dal Garante, nel suo Rapporto Conclusivo<sup>457</sup>, il **Procedimento Partecipativo** è stato inteso dall'Amministrazione come “*un'opportunità di confronto, scambio di informazioni e momento di dialogo ed approfondimento su alcune ipotesi progettuali*”, attraverso il quale coinvolgere, soprattutto, i principali stakeholder<sup>458</sup>, con l'obiettivo, da una

---

dall'rt.2 del Regolamento per la Nomina e le Funzioni del Garante della Comunicazione, adottato dalla Giunta Comunale con atto n.29 del 09/03/2005.

<sup>457</sup> Dal Rapporto del Garante dell'Informazione e della Partecipazione del Regolamento Urbanistico, rinvenibile all'indirizzo: [http://www.comune.massa.ms.it/REGOLAMENTO\\_URBANISTICO/REGOLAMENTO\\_URBANISTICO/RAPPORTO\\_GARANTE/Rapporto\\_Garante\\_RU\\_e\\_allegati.pdf](http://www.comune.massa.ms.it/REGOLAMENTO_URBANISTICO/REGOLAMENTO_URBANISTICO/RAPPORTO_GARANTE/Rapporto_Garante_RU_e_allegati.pdf)

<sup>458</sup> Cittadini, singoli o associati; soggetti istituzionali; operatori economici; organizzazioni tecnico-professionali; parti economiche e sociali; enti e aziende che erogano pubblici servizi; associazioni ambientaliste e, in generale,

parte, di soddisfare la loro crescente esigenza di interagire con un'*amministrazione trasparente* e, dall'altra, di acquisire, da questi, utili conoscenze per perseguire uno sviluppo del territorio che fosse sostenibile e, quanto più possibile, condiviso con la popolazione destinata a viverlo. Per garantire un'articolata e completa informazione degli stakeholder e, più in generale, della popolazione, il Garante dell'Informazione e della Partecipazione aveva predisposto una serie di canali di comunicazione, atti ad operare a diversi livelli: oltre ai contatti diretti, presso gli Uffici della Pianificazione Territoriale e presso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, e i Comunicati Stampa inviati a tutti gli organi di informazione locali, venne realizzato un portale web dedicato al Regolamento Urbanistico<sup>459</sup>, direttamente accessibile attraverso un *banner* presente nella home page del Comune<sup>460</sup>, sul quale sono state pubblicate tutte le informazioni utili a rimanere aggiornati sullo sviluppo del Regolamento Urbanistico e a partecipare, in maniera consapevole, al processo finalizzato alla sua formazione ed adozione, con collegamenti ipertestuali alla normativa di riferimento, la pubblicazione di tutti gli elaborati del Quadro Conoscitivo<sup>461</sup>, fondamentali per la successiva fase progettuale; nella fase successiva all'adozione del RU, inoltre, venne predisposto un apposito modulo per facilitare la presentazione di contributi attraverso le osservazioni. Particolare rilevanza rivestiva la sezione dedicata al "ciclo di incontri" programmati dall'amministrazione, altro canale di informazione e comunicazione, nonché di partecipazione, previsto dal Comune, che è stata continuamente aggiornata, via via con il loro svolgimento, e corredata dai verbali delle

---

associazioni portatrici di interessi diffusi; organi di informazione locali.

<sup>459</sup> <http://ru.comune.massa.ms.it/>

<sup>460</sup> La scelta di ricorrere ad un banner nella home page andava nella direzione di consentire all'utente di trovare immediatamente il portale dedicato al Regolamento Urbanistico, senza ricorrere al motore di ricerca interno.

<sup>461</sup> Una sezione del sito rimanda all'indirizzo [http://www.comune.massa.ms.it/REGOLAMENTO\\_URBANISTICO/consultazione/](http://www.comune.massa.ms.it/REGOLAMENTO_URBANISTICO/consultazione/) ove sono raccolti e messi a disposizione del visitatore tutti gli elaborati adottati nel corso del procedimento.

riunioni<sup>462</sup>; questo ciclo, tenutosi a partire dal mese di agosto 2013, si è, inizialmente (fino al mese di settembre), articolato in **incontri a carattere informativo e conoscitivo**, al quale hanno preso parte, su invito, ordini professionali<sup>463</sup>, soggetti istituzionali, enti ed aziende eroganti servizi pubblici<sup>464</sup>, associazioni di categoria<sup>465</sup> ed associazioni portatrici di interessi

---

<sup>462</sup> All'interno della documentazione relativa al Procedimento di Formazione del Regolamento Urbanistico è stata ricondotta quella relativa all'attività di partecipazione svoltasi per le parziali varianti al P.R.G., intraprese per attuare gli indirizzi del Piano Strutturale, essendo venute meno, in ossequio al *principio di economia procedurale*, sancito dall'art.1 della l.n.241/90, le ragioni che avevano giustificato la loro anticipazione ed autonomia.

Si trattava:

1. della parziale variante al PRGC finalizzata *al recupero e alla valorizzazione dell'area e degli immobili dell'ospedale 'SS. Giacomo e Cristoforo' e delle strutture complementari*;
2. della parziale variante al PRGC finalizzata *al recupero e riqualificazione della zona omogenea A-frazione di Casette*;
3. della parziale variante al PRGC – *Supermercato Esselunga*
4. della parziale variante al PRGC della Zona Industriale Apuana e contestuale variante ricognitiva e di complemento del PLC – Area ex Dalmine

<sup>463</sup> Il primo di questi **incontri a carattere informativo** aveva visto i tecnici del settore pianificazione territoriale e i progettisti incaricati dall'amministrazione confrontarsi con i **rappresentanti degli ordini e dei colleghi professionali**, per la presentazione dei punti salienti del Quadro Conoscitivo, e dei punti di criticità e di degrado del territorio, che avrebbe visto un ulteriore *“affinamento partecipativo”*; vennero, inoltre, esposte le linee essenziali del *Progetto Strategico dei Luoghi e degli Spazi della Collettività*, che, attraverso l'analisi della dotazione di spazi e servizi pubblici, suggeriva rimedi per il superamento delle situazioni di degrado. Nello specifico, il PS aveva previsto un incremento del numero delle famiglie, nei prossimi 15 anni, comportante un aumento del dimensionamento di almeno 600.000 mq, 180.000 dei quali (il 30%) derivanti da operazioni di recupero, con 58.660 mq dei rimanenti 420.000 dedicati all'edilizia pubblica.

<sup>464</sup> Dopo il secondo incontro con i **Comuni limitrofi ed enti vari**, andato deserto, il 19 settembre 2013 il gruppo di lavoro, che si è occupato della redazione del Quadro Conoscitivo informò i rappresentanti delle **“agenzie, delle aziende e delle società varie”** sulle metodologie di lavoro utilizzate e sugli indirizzi essenziali della progettazione del RU: per disciplinare gli insediamenti esistenti nel territorio, e costruirne le trasformazioni future, si partì dal reperimento di ogni informazione utile, ricorrendo alle banche dati, ad aggiornamenti, approfondimenti di scala e a sopralluoghi sul territorio, per ottenere contenuti maggiormente dettagliati; vennero presentate tavole ritenute strategiche quali quelle del *sistema insediativo*, del *sistema verde* e dell'*analisi delle criticità*, i cui documenti sono stati resi disponibili sul sito del Comune, insieme alla relazione descrivente il percorso di lavoro eseguito, affinché tutti i presenti alla riunione ne potessero prendere visione ed avanzare, eventualmente, delle *osservazioni*, così da contribuire alla formazione del RU. Il gruppo di lavoro dell'amministrazione ha, poi, ricordato come uno degli obbiettivi fondamentali

diffusi<sup>466</sup>; a partire da ottobre 2013, invece, si sono svolte delle riunioni a carattere tematico, terminate nel gennaio 2014, che hanno visto la

---

fosse la definizione degli obiettivi e dei dimensionamenti, legati anche gli “standard pubblici” di verde pubblico, parcheggi ed attrezzature in generale, che risultano carenti. Gli obiettivi primari ricomprendevano il completamento dei parchi fluviali, la razionalizzazione della viabilità, la valorizzazione del patrimonio verde e la riqualificazione del territorio nelle tre fasce (costiera, centrale e montana), tutti interventi dove sarebbe risultato fondamentale il contributo delle agenzie, delle aziende e delle società private, oltreché dei cittadini, nell’individuazione delle criticità e nella definizione delle soluzioni, sia nella fase degli incontri preliminari all’adozione del piano, sia in quella, successiva, di presentazione delle osservazioni. A tale invito, i rappresentanti presenti all’incontro hanno risposto, dialogando in presa diretta con il gruppo tecnico, evidenziando la necessità di maggiori dettagli per potersi esprimere con pareri e nulla osta, ricevendo dai rappresentanti dell’amministrazione una prima risposta e l’invito a presenziare a nuovi incontri specifici.

<sup>465</sup> L’incontro successivo, del 23 settembre 2013, con le **organizzazioni sindacali e le associazioni di categoria**, vide anche la presenza, oltreché del dirigente del settore Pianificazione territoriale coi suoi diretti collaboratori, del sindaco Volpi, che, prima degli interventi dei rappresentanti delle organizzazioni e delle associazioni, sottolineò l’importanza degli incontri sviluppati “per aree tematiche”, ribadendo che lo scopo della partecipazione in tale fase era quello di “sciogliere alcuni nodi”, con l’obiettivo di giungere all’adozione di un RU che, grazie al contributo di tutti, tenesse in considerazione tutte le criticità esistenti, in particolar modo quella del dissesto idrogeologico. A seguito degli interventi dei tecnici dell’amministrazione, miranti ad illustrare gli obiettivi del RU e le difficoltà e complessità insite nel territorio massese, intervennero i rappresentanti delle associazioni di categoria con questioni che trovarono preliminare risposta nel dialogo coi tecnici, che li invitarono a partecipare ai successivi incontri.

<sup>466</sup> Nel quinto incontro sul percorso partecipativo di formazione del Regolamento Urbanistico, con **associazioni ambientaliste, proloco e CCN**, dopo aver sottolineato come il PS abbia demandato al RU la realizzazione di alcuni punti inderogabili, come salvaguardia del patrimonio storico-architettonico, la difesa dal dissesto idrogeologico, la tutela dei beni di tipo naturalistico, l’architetto rappresentante dell’amministrazione, invitando i partecipanti ad esprimere i propri punti di vista, ha affrontato alcuni temi, come quello dell’incapacità della città di assorbire in maniera corretta l’espansione e l’uso del territorio subito negli ultimi 30-40 anni, che ne hanno messo a rischio gli innegabili pregi naturalistici, storici e paesaggistici. Il RU, partendo dalla rilevazione dello stato attuale, si è posto diversi obiettivi: un realistico obiettivo di miglioramento e messa in sicurezza del territorio, evitando nuovi interventi edificatori in zone ad alto rischio; la salvaguardia del verde residuale all’interno dei tessuti insediativi; il rafforzamento della rete ecologica del territorio e della dotazione pubblica delle aree a parco; lo sviluppo progettuale dei parchi fluviali; la realizzazione di interventi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica della città, come infrastrutture, strade e parcheggi, aggiungendo quote di volumetria per riqualificare il tessuto urbano; la riqualificazione del litorale, con interventi differenziati in base alle tre componenti (campeggi, stabilimenti balneari, coloni) che lo caratterizzano; per il centro storico, si propose un temperamento tra le esigenze di chi vive all’interno dell’abitato storico, che richiedeva interventi di manutenzione, e chi ne sponsorizzava il mantenimento

partecipazione di esercenti e rappresentanti delle varie categorie presenti nel territorio, dalle attività turistiche<sup>467</sup>, a quelle produttive<sup>468</sup>, commerciali<sup>469</sup>,

---

delle caratteristiche e particolarità storiche.

<sup>467</sup> I primi tre incontri tematici, svoltisi tra il 2 ed il 3 ottobre 2013, Il I° incontro tematico, svoltosi il 2 ottobre 2013, videro l'amministrazione confrontarsi con le **associazioni degli albergatori, dei balneari e dei campeggiatori**, interessate a conoscere come il RU avrebbe affrontato la problematica della difficoltà, per tali imprese, a rimanere sul mercato: con riferimento agli **albergatori**, i progettisti risposero che il lavoro di progettazione si era prefissato di studiare una norma volta alla difesa e al rilancio del presidio turistico-alberghiero, con la valorizzazione delle strutture esistenti anche attraverso la concessione degli ampliamenti richiesti da chi opera da anni nel settore, *purché*, in cambio, *si procedesse al recupero degli standard da parte dell'albergatore*. In merito alle richieste delle **associazioni dei balneari**, che sottolineavano la necessità che il RU consentisse loro di dotarsi di nuovi spazi, attrezzature e, in generale, di una maggiore flessibilità negli interventi (anche attraverso l'abbandono dell'"obbligo delle fasce"), l'Ufficio Tecnico ricevette un documento, consegnato dall'associazione "Compagnia del Mare", nel quale vennero avanzate proposte per un'importante trasformazione del tratto costiero; a precisa domanda sulla possibilità di vedere inserito, nel RU, almeno parte di quanto proposto, l'amministrazione rispose che alcune proposte sarebbero state valutate, ed inserite, mentre altre sarebbero state rimandate ai successivi piani particolareggiati, sottolineando, piuttosto, l'importanza, in tale sede, di pervenire ad un obiettivo generale, condiviso, che mirasse sia allo sviluppo della politica turistica sia alla qualità dell'ambiente. La tensione dialogica tra associazioni, che puntavano sull'importanza di puntare su progetti ambiziosi, e l'amministrazione, che nella sua visione globale, deve tener conto anche di esigenze contrastanti con la suddetta prospettiva, venne "smorzata" dal rappresentante del CNA Balneari regionale, che accolse l'invito dei progettisti a proporre progetti e suggerimenti che mantenessero, comunque, una visione globale della situazione e "l'equilibrio con le qualità ambientali delle zone di costa". Il III° incontro si tenne, il giorno seguente, con le **associazioni dei campeggiatori**, che, oltre alla necessità di procedere alla salvaguardia delle arenile e delle pinete, nonché alla rivalutazione in chiave "sociale", come polo aggregativo, del locale "mercato", sposato "verso monti" per esigenze di viabilità, evidenziarono come l'attività dei campeggiatori fosse ancora vincolata ad un regolamento comunale del 1979, superato da una legge regionale più recente, della quale si richiese l'applicazione nelle more dell'adozione del RU, il quale, come specificato nella risposta dell'amministrazione, avrebbe dovuto "superare" i vecchi strumenti attuativi; tuttavia, secondo quanto affermato dai tecnici del Comune, che ricordarono la vastità dell'area e la necessità che il profilo contenutistico del RU venisse attuato dai piani particolareggiati, tale esigenza avrebbe trovato soddisfazione in un apposito pacchetto di norme, atto a risolvere i problemi contingenti, formulato sulla base anche delle osservazioni e dei contributi avanzati, sulla specifica questione, dai privati. Sempre nell'ottica della collaborazione tra amministrazione e privati, i tecnici illustrarono l'ipotesi di un percorso partecipativo, suddiviso in tre fasi, costituite dalla *sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra amministrazione e rappresentanti dei campeggi*, dalla *predisposizione della mappa ricognitiva propedeutica ai singoli piani attuativi* e dalla *presentazione di piani attuativi*. L'intervento del Sindaco, a chiusura dell'incontro, ha ricordato l'indispensabilità di un'approfondita e condivisa fase conoscitiva, per avere un quadro reale dell'area e della situazione che permetta di definire ed affinare l'impianto progettuale del Regolamento Urbanistico e fornisca i criteri sui quali



---

modulare le norme che lo comporranno.

468

Il quarto incontro, con l'associazione dei costruttori, si aprì col breve cenno del rappresentante dell'Ufficio Tecnico alla divisione in due parti del RU, una dedicata alle trasformazioni e l'altra alla gestione del patrimonio esistente, che sarebbero andate a disciplinare in maniera differente gli interventi ricompresi nell'uno o nell'altro. La prima questione affrontata dall'assemblea ha riguardato la disciplina dei frazionamenti contenuta nel RU, ed in particolare la possibilità di ridurre la quota della superficie minima degli alloggi, soluzione che, per i rappresentanti del CNA Costruzioni, avrebbe dato respiro all'edilizia del territorio, ma che ha visto l'amministrazione ferma sui 55 mq minimi richiesti, lasciando uno spiraglio per un'eventuale riduzione soltanto nelle zone montane e per una più approfondita discussione in consiglio, se supportata da documenti ed osservazioni; la seconda questione, invece, si concentrò sulla disciplina dei sottotetti ad uso abitativo, fenomeno diffuso nonostante non in linea con la normativa, con l'ufficio tecnico che, entrando nel merito, sostenne che l'agibilità del sottotetto, andando nella direzione di *ridurre il consumo del suolo*, in pieno accordo con la normativa regionale, sarebbe stata ammessa dal futuro RU, purché questi risultati funzionalmente collegato all'abitazione sottostante.

A seguito di un intervento della rappresentante del CNA Costruzioni, l'amministrazione ribadì la necessità di venire a conoscenza degli ostacoli che, negli ultimi anni, hanno creato impedimenti allo sviluppo delle attività produttive; a tal proposito, venne evidenziato dal CNA che l'estensione dell'area SIN ha rappresentato uno dei principali impedimenti al comparto edile, con la conseguente dilatazione dei tempi necessari per ottenere la valutazione di progetti a causa della "lentezza burocratica" e della difficoltà ad ottenere le necessarie autorizzazioni riguardanti "una serie di opere di bonifica a carico di chi intende compiere interventi murari"; venne rilevato che già il passaggio alla competenza regionale del SIR (avvenuto nei mesi successivi) avrebbe velocizzato in maniera sensibile i tempi della valutazione delle opere da eseguire, pur con la spada di Damocle dell'autorizzazione finale, che, di fatto, secondo il CNA, avrebbe bloccato diversi investimenti importanti; di particolare criticità è la problematica legata alla falda acquifera, poiché nella zona inquinata sono ancora presenti "lenti attive di inquinamento", nella zona ove erano collocati gli insediamenti industriali, cosicché le nuove aziende, sorte su tali terreni, dichiarati e certificati come bonificati, rischiano, comunque, il blocco a causa del ritrovamento delle suddette macchie attive; il passaggio da SIN a SIR, come la gestione e la risoluzione dei problemi di tali aree costituiscono, come rilevato dal rappresentante dell'amministrazione, questioni di primaria importanza, al punto da richiedere una "revisione culturale generale", mirata a risolvere buona parte di queste problematiche attraverso la Valutazione Ambientale Strategica (da abbinare al RU), ed il contatto diretto con il Ministero.

A precisa domanda sull'ulteriore evoluzione del procedimento partecipativo, l'amministrazione rispose che, in tale fase, si sarebbe passati agli incontri aperti al pubblico e che le eventuali richieste di ulteriori incontri tematici avrebbero potuto essere avanzate al Garante della Comunicazione; la richiesta venne avanzata e un nuovo incontro venne fissato per il 17 dicembre, al fine di completare il percorso già attivato in precedenza; a testimonianza del fatto che la partecipazione è "un fuoco che si alimenta con altro fuoco", le associazioni ed il CNA si presentarono all'amministrazione con numerose questioni da sottoporre all'ufficio tecnico e con un documento, da esse preparato come *contributo alla formazione del RU*, nel quale, da una parte, confermavano il parere positivo sulle varie tipologie d'intervento prospettate dal RU con riferimento al patrimonio edilizio esistente, ma, dall'altra, ribadivano le loro perplessità sulle dimensioni minime degli alloggi, proponendo "tagli dimensionali" inferiori ai 55mq, assestantisi sui 40mq;

nonché quelle tecnico-professionali, tese a facilitare la loro partecipazione al procedimento di formazione del RU e ad approfondire gli aspetti specifici riguardanti ciascuna delle tematiche affrontate, con lo scopo di recepire ulteriori contributi utili al futuro sviluppo condiviso della città; in concomitanza con tali riunioni, inoltre, si tennero degli ***incontri pubblici, aperti a tutta la cittadinanza***<sup>470</sup>, sulla pianificazione del territorio vera e propria, suddivisi seguendo le distinzioni in UTOE, *Unità Territoriali Organiche Elementari*, operate dal Piano Strutturale<sup>471</sup>, terminati nel novembre 2013 e seguiti da un *incontro pubblico conclusivo*, tenutosi il 12 dicembre 2013. Un ultimo incontro pubblico, tenutosi il 4 giugno 2015, ha,

---

alla domanda posta dall'amministrazione se quegli interventi comportanti la *sostituzione edilizia* potessero risultare incisivi ai fini della ripresa del mercato, il CNA rispose che tali soluzioni andavano nella direzione di consentire la trasformazioni in abitazione a quegli alberghi mortalmente feriti dalla crisi. Altre questioni attennero, essenzialmente: la viabilità della "zona industriale", che, per quanto necessitante di un netto adeguamento e potenziamento, avrebbe dovuto essere accuratamente ponderata e programmata, per non generare paradossali disfunzioni; la carenza di opere di urbanizzazione nell'area di Ronchi-Poveromo; il recupero e riqualificazione del vecchio ospedale "SS. Giacomo e Cristoforo", per il quale venne indetta una gara di progettazione per redigere gli elaborati dell'apposita variante anticipatrice al RU, che ne avrebbe assorbito il dimensionamento.

<sup>469</sup> Dopo il quinto incontro con l'autorità portuale e la capitaneria di porto, il 9 ottobre si tenne il sesto incontro tematico con **la categoria dei commercianti**; alla riunione si presentarono due persone, in rappresentanza, una, dell'appena costituito CCN "Massa da Vivere", operante nel centro cittadino, e, l'altro, del CCN "Marina di Massa", che, rispettivamente, sottolinearono la necessità di valorizzare le strade della zona del centro storico interdette al traffico e domandarono cosa avrebbe previsto il RU con riferimento all'ambito turistico-ricettivo; a quest'ultima questione, l'amministrazione rispose che il RU avrebbe trattato l'argomento della destinazione delle aree, avendo previsto, in ogni UTOE, un quantitativo riservato a finalità turistico-ricettive, a testimonianza dell'intenzione dell'amministrazione di recuperare, potenziare e valorizzare le strutture esistenti; a tal fine, e a quello ulteriore di valutare, da una parte, l'effettiva esigenza di nuove aree a destinazione alberghiera e, dall'altra, la fattibilità dell'opzione "villaggio turistico", l'amministrazione ribadì l'importanza che nel percorso partecipativo venissero prodotti maggiori contributi e suggerimenti.

<sup>470</sup> Che cercherò di esporre, successivamente, con maggior dettaglio.

<sup>471</sup> [http://www.comune.massa.ms.it/pianostrutturale/piano1/QUADRO\\_PROGETTUALE/TAVOLE\\_QP/PROG\\_4\\_UTOE.pdf](http://www.comune.massa.ms.it/pianostrutturale/piano1/QUADRO_PROGETTUALE/TAVOLE_QP/PROG_4_UTOE.pdf)

infine, visto il responsabile del procedimento, e i professionisti che lo hanno coadiuvato, rispondere alle domande poste dalla cittadinanza in merito alle conseguenze derivanti al progetto di RU, ormai prossimo alla sua conclusione, dall'entrata in vigore della legge regionale n.65/2014, la quale obbligando l'amministrazione a rimettere mano al progetto, per gli opportuni aggiornamenti legati alla prevista suddivisione del territorio in "urbanizzato" e "non urbanizzato", ha, di fatto, allungato il procedimento, che già nel finire del 2013 aveva visto una proroga del termine di scadenza per la presentazione dei contributi, dall'originario 13 dicembre 2013 al 9 maggio 2014, a causa, come vedremo, di questioni tecniche che li costrinsero a sfiorare i tempi previsti per la presentazione al Consiglio della Proposta di Regolamento Urbanistico.

Dalla ripartizione degli incontri, successivi alla preventiva fase informativa, in Tematici e Pubblici, e dall'ulteriore suddivisione di questi ultimi per singole UTOE, traspariva l'intenzione, con riferimento ai primi, di acquisire i contributi e le conoscenze in possesso dei vari operatori presenti sul territorio, evitando, tuttavia, il rischio di discussioni tra categorie potenzialmente in contrasto, riservandosi, l'amministrazione, il compito di pervenire ad una sintesi ed un contemperamento dei vari interessi in gioco; allo stesso modo, con riferimento alla divisione in singole UTOE, tale approccio mostrava la consapevolezza dell'Amministrazione, da una parte, del suo compito di "decisore ultimo", mentre, dall'altra, della necessità di affrontare in maniera specifica le criticità delle singole zone che compongono un territorio complesso come quello massese.

Come rilevato nel Rapporto redatto dal Garante dell'Informazione e della Partecipazione, tuttavia, *gli incontri*, nonostante la "campagna pubblicitaria" portata avanti coi canali sopra-menzionati, *non hanno visto una partecipazione numerosa da parte dei cittadini*, sebbene questa fase della consultazione, per la sua collocazione iniziale, antecedente all'Adozione del Regolamento Urbanistico, avrebbe dovuto attrarre i soggetti intenzionati a fornire all'amministrazione preziosi impulsi e suggerimenti, in una fase dove, malgrado non tutte le strade fossero percorribili (considerati i solchi tracciati dal Piano Strutturale), restavano, comunque, aperte parecchie possibilità ed opzioni in merito alle modalità con le quali concretizzare gli obiettivi e gli

indirizzi strategici contenuti nel PS; malgrado ciò, gli interventi dei cittadini presentatisi a questi incontri pubblici, concretizzando quella *dialettica deliberativa* auspicata dal legislatore regionale, hanno, comunque, permesso ai tecnici di approfondire tematiche anche spinose ed acquisire importanti contributi e spunti di riflessione per la redazione del progetto di Regolamento Urbanistico<sup>472</sup> che sarebbe stato presentato in Consiglio Comunale per l'Adozione: con riferimento all'**UTOE 4 - Centro Città**, ad esempio, mentre l'Amministrazione si concentrò sulla necessità di procedere ad una totale inversione di direzione nella politica del consumo del suolo<sup>473</sup>, principale responsabile della situazione di dissesto idrogeologico del territorio, e sull'importanza di porre rimedio alla situazione di inadeguatezza delle infrastrutture e degli standard urbanistici dell'UTOE, i cittadini, tra le varie questioni che le sottoposero<sup>474</sup>, si soffermarono, in particolar modo, su

<sup>472</sup>

Che avrebbe ricompreso:

1. Interventi sul patrimonio edilizio esistente, con affinamento e precisazione delle forme, dei numeri e delle quantità già definiti a monte col PS;
2. Riqualificazione della fascia litoranea, con interventi interessanti le aree verdi delle zone del Cinquale e di Poveromo e con il recupero delle colonie;
3. Interventi sui Parchi Fluviali, con un progetto a lungo termine che prevede una rete di collegamenti tra la costa ed il retro-costa, grazie alla progressiva realizzazione di tre assi di parco fluviale, comprensivi del Brugiano, del Magliano e del Frigido, con i primi due che interesseranno la zona della pianura, mentre il progetto del Parco del Frigido punterà a collegare il centro cittadino con l'area della costa; all'interno di tale progetto, un ruolo fondamentale verrà giocato dalla riqualificazione della zona delle segherie, con la realizzazione di parcheggi e servizi utili al centro città.

<sup>473</sup>

Vennero, infatti, evidenziate le aree soggette a rischio idrogeologico, facendo notare come le aree più vulnerabili fossero quelle caratterizzate non dalla vicinanza con il fiume Frigido, bensì dalla presenza di quei canali che, vuoi per la loro portata, vuoi, soprattutto, per ingerenza umana (occlusione e tombatura dei fossi), avrebbero rappresentato una minaccia in presenza di precipitazioni superiori alla media

<sup>474</sup>

Che riguardarono: la realizzazione di opere d'urbanizzazione primaria; la viabilità, sia del centro cittadino sia per il Nuovo Ospedale Apuano, nonché quella relativa alla razionalizzazione viaria del traffico pesante sull'Aurelia; la rigidità del PS, accusato di aver bloccato in toto l'edificazione nel comune; l'opportunità di una riduzione del limite minimo superficiale a 30-36 mq, per gli alloggi del centro storico e delle frazioni montane; la possibilità, per gli abitanti delle frazioni montane, di edificare in zone con minori rischi idrogeologici.

quella relativa alla *riduzione della superficie dell'unità minima abitativa*, soluzione dai cui rischi, tuttavia, il Sindaco, pur aprendo ad una seria riflessione, mise in guardia<sup>475</sup> e nei confronti della quale l'Ufficio Tecnico sottolineò l'apertura già operata dal progetto, stante la prevista possibilità di frazionare gli appartamenti del centro storico, molti dei quali con superfici da 80-90mq (soluzione in precedenza vietata); con riferimento all'UTOE 5<sup>476</sup>, un'area assai complessa<sup>477</sup> nei confronti della quale il RU si era prefisso gli obiettivi di razionalizzarne la viabilità e di dotarla di quegli standard urbanistici risultati carenti in diverse sue zone, il dibattito tra cittadini e l'amministrazione si articolò su un vasto ed eterogeneo ventaglio di questioni<sup>478</sup>, alle quali l'amministrazione rispose toccando i principali argomenti emersi<sup>479</sup> e rammentando come l'espansione urbana attraverso

---

<sup>475</sup> Il sindaco, dichiaratosi disponibile ad un'accorta e profonda riflessione sul punto in questione, sollecitò i presenti a fornire apposita ed esaustiva documentazione, ammonendoli, tuttavia, dal rischio di creare una città di "celle", di monolocali, invitando a riflettere sulle possibili conseguenze, anche in termini sociali e culturali, sul contesto urbanistico e sulla reale accettabilità della superficie proposta (28 mq) anche per i "single".

<sup>476</sup> Corrispondente all'ambito territoriale compreso tra il fiume Frigido e il Viale della Repubblica e tra la linea ferroviaria ed il litorale.

<sup>477</sup> Caratterizzata da un "tessuto edilizio molto sviluppato, un quartiere di edilizia popolare (i Poggi), un asse viario importante, rappresentato dal Viale Roma, una struttura storica di valore (Villa della Rinchiostro) e strutture sportive quali la piscina comunale. A queste componenti si aggiungono le aree verdi lungo il Magliano e lungo il Frigido.

<sup>478</sup> Quali:

- il reperimento di una soluzione per decongestionare il traffico sul lungomare nei mesi estivi e per rimediare alla carenza di parcheggi;
- il problema delle frequenti esondazioni del canale delle Grondini;
- la salvaguardia dei percorsi fluviali del lungo-Frigido e del canale di Renara, nonché del paesaggio marino, costituito dalle Pinete e dal patrimonio arboreo;
- il ripristino della veduta del mare ed il rispetto dei "cannocchiali visivi";
- il fenomeno dell'abusivismo edilizio;
- le previsioni del RU sull'ampliamento delle strade nel quartiere Quercioli;
- l'elaborazione della Carta del Rischio Idraulico;
- la previsione di una fascia di rispetto ai lati del viale Roma e di una distanza minima di edificabilità;
- la delocalizzazione delle attività marmifere nella zona a monte del Frigido e i vantaggi di una modifica delle loro volumetrie e della destinazione d'uso.

<sup>479</sup> Con riferimento all'aspetto della tutela della qualità del paesaggio, il

ipotesi di nuova edificabilità, in ossequio al principio perequativo, fosse strettamente correlata alla realizzazione, in un'ottica di sinergia con i proprietari, delle opere di urbanizzazione, ricevendo, per contro, interessanti soluzioni da parte di alcuni cittadini, per la concreta attuazione degli interventi prospettati <sup>480</sup>. Il dissesto idrogeologico <sup>481</sup> fu l'argomento principale, ma non il solo, anche nell'incontro con i cittadini dell'**UTOE 3**<sup>482</sup>, per la quale il RU, limitatamente all'area collinare, avrebbe affrontato le criticità del territorio, minacciato dal pericolo di nuovi, disastrosi, eventi<sup>483</sup>, e previsto interventi di razionalizzazione viaria e di miglioramento infrastrutturale all'interno dei quartieri e dei centri storici ivi situati<sup>484</sup>, cercando, nel frattempo, soluzioni normative specifiche per consentire gli

---

progetto di RU aveva proceduto ad una disanima dettagliata delle carenze e delle qualità dell'area dal punto di vista paesaggistico, al fine di prevederne un percorso di miglioramento, comprensivo del recupero della vista del mare e degli accessi dell'arenile, nonché delle pinete, oggetto di salvaguardia; in merito alle nuove previsioni edificative, venne annunciata la loro presenza in determinati "ambiti", che il RU si sarebbe proposto di individuare, secondo un criterio di "possibilità ed utilità".

<sup>480</sup> Come, ad esempio, la previsione di realizzare parcheggi nell'area del mercato ortofrutticolo delle Jare, così da rispondere alle esigenze degli abitati di Turano oppure il documento prodotto dall'architetto Gallo e relativo alla realizzazione di un parcheggio alberato, in un'area di 10.000 mq per rendere effettivi i 70.000 metri cubi di volume della struttura dell'OPA, per la cui area era prevista un'espansione.

<sup>481</sup> Causato dall'alterazione del reticolo idrografico da parte degli invasivi interventi d'espansione edificatoria operati negli anni '70-80, "che modificarono irrimediabilmente il verso di percorrenza delle acque".

<sup>482</sup> Delimitata dalla fascia pedecollinare del Candia, dalla Statale Aurelia e dal fiume Frigido fino al confine con Carrara

<sup>483</sup> Per tale ragione, gli unici interventi prospettati dal RU per l'area collinare sarebbero stati finalizzati alla messa in sicurezza idraulica e geomorfologica: collegata a tal fine sarebbe stata anche la valorizzazione del reticolo idrografico, con particolare attenzione al canale Ricortola, e delle aree verdi, come quella del Parco del Cocombola, nonché il progetto di realizzazione e sviluppo del Parco Fluviale del Frigido.

<sup>484</sup> In particolare, gli abitati di Mirteto e di Castagnola, per i quali si sarebbe provveduto ad individuare degli ambiti di intervento specifici, ove realizzare infrastrutture pubbliche, e ad elaborare specifiche norme per ovviare alle carenze di standard, attrezzature a verde pubblico e, soprattutto, parcheggi, con specifico riferimento, soprattutto, alle aree site nei pressi del Cimitero Monumentale, del quartiere di Castagnola e del confine con Carrara.

adeguamenti edilizi necessari per migliorare la qualità di vita del tessuto urbano esistente; a tali argomenti, si aggiunsero le riflessioni scaturenti dalle domande avanzate dai cittadini sia sul futuro delle attività economiche ritenute incongrue con la proposta di realizzazione del parco fluviale del Frigido<sup>485</sup>, sia sui vincoli di edificabilità sull'area collinare<sup>486</sup>, anche se i rappresentanti dell'amministrazione non mancarono di ricordare che la *finalità principale* della fase *degli incontri pubblici* rimaneva quella di *discutere sui principi e sulle linee generali del Regolamento Urbanistico*, e non sulle scelte di dettaglio, le quali avrebbero potuto e dovuto essere oggetto di osservazioni da presentare nella fase successiva all'adozione del regolamento, come previsto dalla normativa regionale<sup>487</sup>.

Nel quarto incontro pubblico, relativo all'**UTOE 2 – Zona Industriale**, il rappresentante dell'Amministrazione, dopo aver evidenziato come il progetto di RU avesse assorbito diverse Varianti Anticipatrici<sup>488</sup> e fatto proprie diverse previsioni del PS riguardanti la viabilità<sup>489</sup>, rese nota

---

<sup>485</sup> A tal proposito, venne sostenuto il ricorso al procedimento perequativo/compensativo, attraverso il quale, in base ad un disegno organico che il RU avrebbe predisposto, si sarebbero concretizzate le cessioni di aree, con compensazioni basate su un diverso utilizzo delle volumetrie esistenti, seguendo, per la perequazione, la normativa regionale e ponendo come parametri l'equilibrio dei valori di mercato, il ricavo, l'utile d'impresa e quanto dovuto al comune per realizzare l'opera pubblica, suddividendo il territorio per fasce di valori.

<sup>486</sup> Venne ribadito che gli interventi ammissibili sarebbero stati unicamente rivolti alla messa in sicurezza idraulica e geomorfologica.

<sup>487</sup> Riconducendo tale appunto alla realtà dell'UTOE 3, venne rimarcato come, in un contesto ad alta concentrazione abitativa come quello in discussione, non avrebbe avuto senso parlare di nuove edificazioni e di consumo di suolo, rimarcando, piuttosto, la necessità di migliorare la condizione abitativa esistente, limitando gli interventi di nuova costruzione a quelli finalizzati alla realizzazione dei servizi necessari alla collettività ivi residente; entrando nella questione dei piani particolareggiati non attuati, che avrebbero congelato l'attività edilizia, l'amministrazione affermò la previsione di superare tale blocco, specificando, tuttavia, con riferimento a quello di Romagnano, che gli interventi ammessi sarebbero stati orientati alla messa in sicurezza del fosso Cocombola e alla realizzazione del relativo parco

<sup>488</sup> Come quella relativa al Nuovo Ospedale Apuano.

<sup>489</sup> Non solo quella principale, ma anche quelle relative alla complanare all'autostrada, quella di collegamento tra il NOA e il viale della Repubblica, quella in prossimità del tracciato ferroviario e del confine con Montignoso, nonché quella della "variantina Aurelia".

l'intenzione del RU<sup>490</sup> di “*rafforzare l'identità industriale*” della zona e di attuare una maggiore flessibilità per i cambi d'uso all'interno della funzione industriale; nel presentare al pubblico la questione della disciplina della gestione del tessuto esistente, la ricondusse, essenzialmente, a due temi: uno, prevalente, relativo alla gestione dell'area ad uso industriale, l'altro, invece, riguardante la regolamentazione di quella ad uso residenziale; con riferimento a quest'ultima questione, il RU, a fronte di un'area caratterizzata da due piccoli centri abitati e da una situazione di sostanziale mancanza di standard urbanistici, avrebbe mirato ad una loro riqualificazione, sulla falsariga delle previsioni del previgente PRG, mentre, relativamente alla gestione e allo sviluppo dell'area industriale, avrebbe, da una parte, proposto una serie di interventi di riqualificazione viaria ed infrastrutturale, mentre, dall'altra, avrebbe risposto alle sollecitazioni dei cittadini presenti, confermando la disciplina della variante che aveva permesso l'insediamento, all'interno della ZIA, non solo di nuove attività di lavorazione del marmo<sup>491</sup>, ma anche *ogni tipo di attività non nociva*, grazie al superamento del sistema dei “codici Istat”<sup>492</sup>, evidenziando, in tal maniera, il cambiamento di prospettiva nel modo di “pensare gli insediamenti produttivi”<sup>493</sup> rispetto al passato, lasciando *piena libertà insediativa* a tutte quelle attività prive dei caratteri di incompatibilità con le strategie urbanistiche.

Dopo il breve incontro relativo all'UTOE 1<sup>494</sup>, incentrato sulle previsioni del RU riguardanti la messa in sicurezza di un ambito territoriale

---

<sup>490</sup> Il RU, a fronte di un dimensionamento *residenziale* di 1.500 mq di nuova edificazione, avrebbe dovuto collocare un massimo di 286.000 mq di nuovo *produttivo*, su 715.000 mq di SUL complessiva previsti dal PS.

<sup>491</sup> Necessitanti ampi spazi per la lavorazione stessa e per la movimentazione dei macchinari.

<sup>492</sup> Che consentivano l'insediamento esclusivamente a quelle attività possedenti il corrispondente codice.

<sup>493</sup> Incentrato, stavolta, sull'individuazione preventiva non delle attività ammissibili, bensì di quelle incompatibili con le strategie urbanistiche, lasciando, quindi, piena libertà insediativa a quelle che non mostravano caratteri di incompatibilità, con un netto beneficio per i tempi d'insediamento, da aggiungersi a quello derivante dal passaggio dalla disciplina del SIN a quella del SIR per quasi tutta la ZIA (ad eccezione delle aree Ex Farmoplant e Solvay Bario).

<sup>494</sup> Comprendente la fascia costiera tra il confine col comune di Carrara, il



soggetto a rilevante rischio idrogeologico <sup>495</sup> e la “ricucitura” e riqualificazione di un’“urbanizzazione costiera”<sup>496</sup> composta da edificazioni, spesso, non rispettose delle distanze, priva di servizi pubblici e della necessaria dotazione infrastrutturale, e con punte di assoluto degrado<sup>497</sup>, si passò alla discussione sull’**UTOE 6**, relativa ad un’area, quella di **Ronchi e Poveromo**, che, come sottolineato dall’Ufficio Tecnico, diversamente dal resto del territorio comunale, era riuscita a mantenere le proprie, originarie, caratteristiche<sup>498</sup>, pur presentando, anch’essa, diverse criticità<sup>499</sup>. All’interno di questa UTOE sono presenti infrastrutture di grande rilevanza per il territorio comunale<sup>500</sup>, che il RU si proponeva di riqualificare e potenziare, unitamente alla realizzazione dei necessari interventi per riportare a normalità la situazione del suolo<sup>501</sup> e per garantire, con riferimento alla fascia costiera,

---

limite della zona industriale ed il fiume Frigido

<sup>495</sup> Per far fronte alle frequenti esondazioni, si propose il ripristino della rete dei canali e dei fossi occlusi.

<sup>496</sup> Attraverso un progetto ricomprendente non solo la riqualificazione dei campeggi, per allontanarli dallo stato di degrado, ma anche la creazione di un porto turistico e, quella effettivamente avvenuta, del nuovo ospedale apuano, che, come emerse nelle precedenti riunioni, avrebbero comportato interventi significativi di razionalizzazione viaria.

<sup>497</sup> Come le Colonie, lasciate in uno stato di vergognoso abbandono, anche a causa di liti tra i proprietari privati, e costituenti, in realtà, risorse da riqualificare con interventi finalizzati al loro riuso come strutture turistico-ricettive, con la preferenza per la funzione alberghiera, anche se non in via esclusiva, essendo permesse, nel progetto, anche altre finalità culturali e didattiche, purché compatibili con il contesto paesaggistico e naturalistico.

<sup>498</sup> “Un litorale con spiagge più estese, stabilimenti balneari che hanno mantenuto l’originaria naturalità, ed inoltre la fascia compresa tra il viale a mare e il viale interno, con la presenza di pinete, villini isolati costituisce un paesaggio costiero di elevata qualità”

<sup>499</sup> La zona che si estende oltre l’autostrada, a connotato prettamente agricolo, è in stato di parziale abbandono.

<sup>500</sup> Come l’Aeroporto, necessitante di opportuna riqualificazione e rafforzamento, e Via della Repubblica, che, secondo l’amministrazione, avrebbe le caratteristiche per diventare un asse importante di comunicazione tra la fascia costiera ed il centro cittadino, nella prospettiva di decongestionare il traffico sia sul lungomare sia sulle tradizionali arterie rappresentate dal viale Roma e da via San Leonardo

<sup>501</sup> Attraverso il divieto di ulteriori edificazioni nelle aree a rischio ed il

la tutela della risorsa ecologico-ambientale costituita dalle pinete. Per quanto attiene, in maniera più specifica, il dimensionamento, il progetto di RU prevedeva interventi di riqualificazione delle strutture alberghiere della zona, ai quali risultava connessa la questione del progetto “Riva dei Ronchi” che, per quanto avversato dalla cittadinanza ivi residente, e fonte di discussioni politiche, era stato confermato nel Piano Strutturale dall’amministrazione comunale<sup>502</sup>; il RU, chiamato a disciplinare la questione, avrebbe, comunque, confermato il criterio dominante, che vedeva l’attribuzione di nuove edificazioni esclusivamente ad ambiti funzionali che fossero funzionali alla realizzazione di interventi di interesse pubblico, come la viabilità ed i parcheggi; il progetto “Riva dei Ronchi”, tuttavia, era nato con una logica diversa, figlia della visione espansionistica di inizio anni’90, e, forte di un permesso a costruire, le varie amministrazioni avevano dovuto “farci i conti”, cercando di discutere una “rimodulazione” compatibile con i mutati indirizzi di sviluppo territoriale; anche il RU avrebbe dovuto affrontare la questione e, per non tradire la propria impostazione generale, avrebbe introdotto alcuni elementi tesi a recuperare obiettivi di interesse pubblico, al fine di rafforzare l’offerta turistico-alberghiera, aumentare il livello della qualità urbanistica dell’abitato di Ronchi e salvaguardare il valore paesaggistico dell’area, ponendosi come criterio fondamentale il rispetto delle norme di vincolo idrogeologico. La questione di Riva dei Ronchi, che aveva monopolizzato il dibattito in sede di incontro, vide la sua conclusione nel 2015, con la cancellazione del progetto, che aveva ottenuto il primo benestare nel lontano 1994<sup>503</sup>, a seguito della riconduzione dell’area interessata alla c.d. “Zona

---

perseguimento dell’obiettivo di ridurre il livello di rischio di allagamento, con il ripristino della funzionalità della rete dei canali di drenaggio e di quelli scolmatori, nonché attraverso la rivalorizzazione del parco del Magliano, con interventi sulla viabilità, per consentirne una migliore fruizione.

<sup>502</sup> Dall’amministrazione comunale che, di fronte all’alternativa tra “costruire quello che verrebbe definito un eco-mostro...e cancellarlo, aprendo un contenzioso moto pericoloso” decise di intraprendere la via di un accordo con la società, per il ridimensionamento del progetto iniziale.

<sup>503</sup> Breve cronistoria della vicenda, senza velleità di esaustività: per il progetto era stato approvato un Piano di Lottizzazione il 16 giugno 1993, sottoscritta una Convenzione di Lottizzazione il 31 agosto 1993 (tra il Comune e le società lottizzanti, prorogata con un atto unilaterale d’obbligo del Lottizzante, del quale la Giunta Comunale aveva preso atto) ed era stata rilasciata, in data 26 ottobre

PIME (a Pericolosità Idraulica Molto Elevata)”, che impedisce qualsiasi

---

1999, una concessione edilizia, che fissava il termine dei lavori il 20 maggio 2013, mentre la necessaria autorizzazione paesaggistica scade nel dicembre 2006. Il progetto, inizialmente, prevedeva l’edificazione di 103.064 mc di edifici, suddivisi in 68 mila mc per la residenza turistico-alberghiera (RTA), 20 mila mc per l’albergo, 17 mila per negozi, attività commerciali, discoteche, centro polifunzionale e una darsena per 120 natanti, di cui 50 ad uso esclusivo dei lottizzanti. Nel corso degli anni, l’iniziale progetto è stato rivisto più volte: nel 2010, venne presentata una nuova ipotesi progettuale, che, in un’area di 47.681 mq avrebbe previsto 15 mila mq di residenze, 2.650 mq di albergo e 1.000 mq di attività commerciali, per un totale di SUL di 18.650 mq, pari a 62.664 mc. Il residenziale avrebbe visto la realizzazione di 16 ville monofamiliari da 150 mq, un centinaio di appartamenti da 70 mq e una sessantina da 90 mq; nella nuova proposta di progetto, vennero previsti anche un totale di 17.930 mq, dei quali 11.500 di verde pubblico, con parco e laghetto, 2500 mq di piazza pubblica su via Ronchi e circa 4000 mq di parcheggi pubblici su via della Repubblica, via Ronchi, nonché una nuova viabilità carrabile interna: secondo la società Riva dei Ronchi srl, che dal luglio 2010 smise di pagare la penale da 25.822 mila euro mensili, prevista da una clausola della convenzione del 1994, in caso di ritardo o mancata realizzazione dell’albergo entro i “4 anni dalla stipula della convenzione” (vicenda per la quale è in corso un procedimento di fronte al Consiglio di Stato, dopo che il TAR, adito dalla Società per ottenere la restituzione, da parte del Comune, dei 981 mila euro versati fino al 2010, respinse tale pretesa ed, anzi, la condannò a versare le quote arretrate), l’amministrazione, per “superare” il piano di lottizzazione convenzionata del 1994 e la concessione edilizia del 1999 per l’edificazione di un centro turistico alberghiero da 103.064 metri cubi, avrebbe dovuto accettare una variante al PRG, anticipatrice del regolamento urbanistico e un nuovo piano di lottizzazione, per consentire la diminuzione della volumetria a 62.664 mc con contestuale cambio di destinazione d’uso da “centro alberghiero per attrezzature turistiche e ricettive” a “residenziale”, per circa 48 mila mc. Il PS, quindi, aveva richiesto la rivisitazione delle previsioni del PRGC, con una consistente riduzione delle volumetrie assentite, rivolta all’obiettivo di rendere tali interventi compatibili con la tutela paesaggistica ed ambientale, prevedendo, inoltre, una riconversione funzionale del centro, da portarsi avanti con un *piano attuativo convenzionato* che prevedesse specificamente congrui profili di interesse pubblico, e che, tuttavia, non avrebbe potuto, in ogni caso, consentire l’insediamento di attività produttive di tipo industriale o artigianale. L’attuazione delle previsioni edificatorie avrebbe dovuto, inoltre, essere subordinata al superamento delle condizioni di rischio idraulico e alla salvaguardia dell’originario laghetto retrodunale per il quale dovranno essere valutate anche le possibilità di ricostituzione. Su questa versione del PS, ripubblicata con delibera c.c. n.43/2012 e sottoposta ad osservazioni, si espresse la Regione, chiedendo l’eliminazione della dicitura “riconversione a residenziale” e che la ripianificazione della previsione fosse subordinata alla “definizione degli interventi per la messa in sicurezza dell’area” e al “ripristino delle zone di interesse naturalistico”, al fine di superare le condizioni di rischio idraulico, condicio sine qua non per ottenere il permesso a costruire. Le osservazioni avanzate in sede di approvazione definitiva del PS, avanzate dal PD e parzialmente accolte dall’Ufficio Tecnico; le perplessità manifestate dai cittadini intervenuti all’incontro pubblico per l’UTOE 6, unite alle proteste delle associazioni ambientaliste; il cambio di amministrazione ed il contenzioso sorto tra Comune e Riva dei Ronchi SRL: tutti questi aspetti ridussero al lumicino le possibilità di porre la prima pietra del complesso alberghiero, definitivamente tramontate con la riconduzione dell’area a zona PIME.

intervento urbanistico prima della messa in sicurezza degli argini del fiume Frigido e del torrente Magliano.

Pochi giorni prima dell'VII° incontro pubblico, il Garante pubblicò l'avviso con il quale sanciva, per il 13 dicembre 2013, cioè 4 giorni dopo l'incontro conclusivo del 9 dicembre (ove i cittadini, in sede di presentazione dei risultati scaturenti dal ciclo partecipativo, avrebbero potuto confrontarsi per l'ultima volta, in maniera dialettica, con gli esperti dell'Ufficio Tecnico, richiedendo delucidazioni ed avanzando proposte), il termine ultimo per presentare eventuali ulteriori contributi, previsto per consentire ai progettisti dell'amministrazione di procedere alla stesura definitiva della Proposta di Regolamento Urbanistico, come rielaborata alla luce di quanto emerso dalle riunioni intercorse tra l'inizio di agosto e la fine di novembre 2013; tale termine, tuttavia, come già accennato in precedenza, venne posticipato al 9 maggio 2014, a causa del protrarsi, per questioni di carattere tecnico-operative legate alle carte del rischio idrogeologico del territorio<sup>504</sup>, della redazione Progetto di RU, il quale, soltanto nel 2015, con la Proposta di Delibera n.545 del 01/07/2015 avanzata dal Settore 4 Pianificazione, venne sottoposto all'esame del Consiglio Comunale, che, non senza discussioni<sup>505</sup> ed emendamenti<sup>506</sup>, procedette alla sua **Adozione** con la **delibera c.c. n.58**

---

<sup>504</sup> Le quali andarono a costituire *aggiornamento* del *Quadro Conoscitivo* del Piano Strutturale, con riferimento alle alluvioni del 2012. Le risultanze derivanti dalle carte portarono alla modifica della proposta di RU, con l'eliminazione, nell'attuale progetto, di diverse ipotesi edificatorie, nonché di diversi interventi di potenziamento e riqualificazione della rete viaria e del sistema dei parchi fluviali.

<sup>505</sup> Che si concentrarono, prevalentemente, sugli Ambiti di Riorganizzazione Urbana, che, secondo le dichiarazioni di comitati e di alcuni consiglieri comunali, non vennero presentati in maniera integrale negli incontri partecipativi, svoltisi nella fase preliminare all'adozione, bensì sottoposti alla Commissione Urbanistica e all'integrale esame dei vari consiglieri solo 8 giorni prima della discussione assembleare; l'Amministrazione Comunale, giustificò tale scelta come una misura di prevenzione, data la sensibilità delle informazioni contenute nelle tavole ad essi relative.

<sup>506</sup> La discussione ha avuto la durata di 60 ore e ha visto la proposizione di 74 emendamenti, 40 dei quali vennero accolti; tra questi, anche quello che ha comportato la correzione della disposizione che aveva previsto, in ossequio alle richieste di diversi addetti ai lavori e cittadini, il frazionamento da 28 mq negli abitati montani, passati a 38 mq, e quello che ha bloccato il progetto di un complesso residenziale da 26 villette, con parcheggio e parco pubblico, al posto dell'attuale campo sportivo: l'Amministrazione comunale ha affermato che il parcheggio verrà realizzato con soldi pubblici, senza ricorrere all'apporto dei

del 24/07/2015, con la quale vennero recepiti anche il *rapporto ambientale* e la *sintesi non tecnica*, previsti dalla l.r. n.10/2010 e ricompresi nell'atto adottato, nonché la *Disciplina della Distribuzione e Localizzazione delle Funzioni*, ex art.98 della l.r. n.65/2014.

#### **4.2.2.La Partecipazione nella fase successiva all'Adozione del Regolamento Urbanistico: le Osservazioni.**

Una volta depositata la delibera presso l'albo pretorio e presso gli uffici del Settore Pianificazione del Territorio, contestualmente ai relativi allegati, il Dirigente del Settore Pianificazione del Territorio provvede a darne notizia attraverso la Pubblicazione sul BURT n.42 – parte II, il 21 ottobre 2015, data dalla quale iniziarono a decorrere i **60 giorni** concessi a chiunque per prendere visione del RU e presentare le proprie “osservazioni”; con tale adempimento ha avuto inizio la seconda tornata partecipativa, che ha visto la presentazione di ben 1550 contributi, tuttora sotto esame, punta dell'iceberg dell'accoglienza che parte della cittadinanza ha riservato al Regolamento Urbanistico adottato, un volta presa visione delle sue previsioni; il RU, sin dalla sua adozione in Consiglio Comunale, infatti, era stato, quasi immediatamente, investito dal moto di protesta dei cittadini contrari, in particolar modo, alle specifiche e determinate previsioni relative agli *Ambiti di Riorganizzazione Urbanistica* (d'ora in poi, ARU)<sup>507</sup>, con i quali

---

privati con la perequazione. L'emendamento che propose lo stralcio degli 8 ARU relativo al comparto dei Quercioli, uno dei più avversati dai comitati che si sono formati in città, venne respinto, con scarto minimo, col Sindaco che supportò la decisione sostenendo che approvare un emendamento proponente lo stralcio di 8 ambiti, avrebbe comportato la necessità di una nuova Verifica di Fattibilità, con conseguente allungamento dei tempi, in un contesto caratterizzato dalla scadenza delle Misure di Salvaguardia previste dall'art.150 del Piano Strutturale.

<sup>507</sup> Secondo l'**art.118 NTA (Norme Tecniche per la Gestione e Attuazione delle Previsioni)**, consultabile all'indirizzo web: [http://www.comune.massa.ms.it/REGOLAMENTO\\_URBANISTICO/REGOLAMENTO\\_URBANISTICO/6\\_QUADRO\\_PROGETTUALE/RU\\_NTA\\_2015.pdf](http://www.comune.massa.ms.it/REGOLAMENTO_URBANISTICO/REGOLAMENTO_URBANISTICO/6_QUADRO_PROGETTUALE/RU_NTA_2015.pdf)), gli “ARU – Ambiti di Riorganizzazione Urbanistica” interessano contesti territoriali comprensivi di insediamenti esistenti e di aree non insediate da utilizzare per le quote necessarie di nuova edificazione, tipizzabili nelle seguenti categorie:

l'amministrazione comunale, sulla base degli indirizzi forniti dal PS, determinava le *trasformazioni ammissibili*, specificando le finalità dell'intervento edificatorio, la possibile destinazione d'uso ed il loro dimensionamento, subordinando il tutto alla logica della *volontarietà* e, come specificato più volte nel ciclo d'incontri precedente all'Adozione, a quella della *perequazione e compensazione urbanistica*<sup>508</sup>, ex **art.101** della **L.r.**

- 
- aree con manifeste criticità ambientali, paesistiche o funzionali necessitanti di una complessiva riorganizzazione della maglia urbanistica, infrastrutturale e dei servizi;
  - aree ed insediamenti aggregati attorno ad assi viari insufficienti su cui occorre intervenire per dotarli dei necessari requisiti di funzionalità e qualità;
  - contesti dotati di potenzialità di trasformazione utilizzabili in funzione delle finalità pubbliche e degli obiettivi progettuali del RU da conseguire mediante la mitigazione del rischio idrogeologico e la dotazione di servizi significativi per la città pubblica.”

Secondo quanto sancito dall'**art.121 NTA**, le Aree ARU sono tra quelle assoggettate a *Perequazione/Compensazione*, prevista dall' **art.120 NTA**

<sup>508</sup> Secondo quanto previsto dagli **artt. 100 e 101** della **L.r. Toscana n.65/2014**, dedicati, rispettivamente, alla *Perequazione* e alla *Compensazione Urbanistica*, strumenti urbanistici alternativi alla procedura espropriativa; secondo l'**art.100**, la *Perequazione Urbanistica*, finalizzata alla realizzazione degli obbiettivi di interesse generale stabiliti dagli strumenti di pianificazione, territoriale ed urbanistica, nonché al superamento delle disparità di condizione giuridico-economica tra le proprietà immobiliari, per effetto delle previsioni della pianificazione urbanistica, permetterebbe il loro conseguimento attraverso l'equa distribuzione delle facoltà edificatorie e dei relativi oneri di urbanizzazione tra le varie proprietà immobiliari ricomprese all'interno degli ambiti considerati, oggetto della *trasformazione* dell'assetto insediativo ed infrastrutturale del territorio, purché, anche in condizione di loro discontinuità, questi appartengano alla medesima UTOE oppure, in caso di appartenenza ad una diversa, a condizione che venga garantita la contestualità e la reciproca vincolatività delle previsioni oggetto di perequazione, tenendo, inoltre, sempre conto dei vincoli di legge, dei limiti all'edificabilità derivanti dagli strumenti di pianificazione territoriale o urbanistica e delle condizioni fisiche del territorio; l'**art.101**, relativo alla *Compensazione Urbanistica*, ne prevede la realizzazione attraverso un *accordo convenzionale* tra il comune e l'avente diritto, che, rimanendo all'interno delle previsioni del RU/PO, vede, da una parte, l'attribuzione ai privati di facoltà edificatorie o di aree in permuta degli immobili sui quali l'ente pubblico intende realizzare interventi di interesse pubblico, esercitabili unicamente all'interno del perimetro del territorio urbanizzato e a seguito di piano attuativo o di progetto unitario convenzionato.

Con specifico riferimento alla *perequazione/compensazione prevista nel Regolamento Urbanistico* in esame, dobbiamo guardare alla *disciplina* prevista all'**art.120 NTA**, il quale prevede che, negli ambiti soggetti a tale disciplina, i *diritti edificatori* vengano attribuiti all'intera superficie territoriale dell'ambito e ripartiti in maniera proporzionale tra i *soggetti aventi diritto*, i quali *possono impiegare tali diritti esclusivamente nelle aree indicate dal RU e seguendo le destinazioni funzionali* in esso previste; ogni metro quadrato di suolo, al quale

n.65/2014, evitando il ricorso alle possibilità concesse dall'applicazione della strumentazione di natura espropriativa<sup>509</sup>.

L'Amministrazione Comunale, in diversi incontri, rassicurò i cittadini sulla *facoltatività*<sup>510</sup> degli interventi di *nuova edificazione* proposti con gli

---

viene attribuita la medesima potenzialità edificatoria per tutta l'estensione dell'ambito, è "gravato in egual misura" dal cd. *CCP – Contributo per la Città Pubblica*, per la realizzazione delle attrezzature, dei servizi e delle altre opere pubbliche; l'ammontare di tale *contributo*, dato dalla formula  $Ccp = U_i \times Ipu$ , era definito dalla applicazione dell'*Indice di Perequazione/Compensazione Urbana* all'*Utile Immobiliare presunto* (UI), desunto sottraendo il *Costo Totale dell'Intervento* (Cti), stabilito periodicamente dalla Regione Toscana per l'edilizia sovvenzionata/agevolata e maggiorato del 20%, al *Valore Immobiliare* (Vi) della Superficie Utile Lorda (SUL) realizzabile nell'ambito, valore che dovrà essere desunto dalla media dei valori massimi delle tabelle dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI), riaggregati nelle Zone Omogenee previste nella mappa della classificazione dei suoli.

Negli ambiti sottoposti a Perequazione/Compensazione, per gli interventi di nuova costruzione o di recupero, è previsto lo strumento del "*Comparto Edificatorio*", con il quale, attraverso la formazione di unità fabbricabili, comprensive di aree inedificate e costruzioni da trasformare, si invitava i proprietari a conseguire un accordo di adesione totale per la presentazione del progetto, esteso all'intero ambito; nel caso risultasse impossibile conseguire la suddetta totalità nell'adesione, il progetto, comunque esteso all'intero ambito, potrebbe esser egualmente presentato purché sorretto *dai proprietari rappresentanti almeno la maggioranza assoluta del valore dell'imponibile catastale dei beni ricompresi nel relativo perimetro*: in tale situazione, starà, poi, ai privati giungere ad un accordo col soggetto o i soggetti dissenzienti oppure procedere giudizialmente. Per ciascun Ambito è prevista, nell'allegato A al RU (rintracciabile sul sito del Comune di Massa, al seguente indirizzo web: [http://www.comune.massa.ms.it/REGOLAMENTO\\_URBANISTICO/REGOLAMENTO\\_URBANISTICO/6\\_QUADRO\\_PROGETTUALE/ALLEGATI/RU\\_AI\\_A.pdf](http://www.comune.massa.ms.it/REGOLAMENTO_URBANISTICO/REGOLAMENTO_URBANISTICO/6_QUADRO_PROGETTUALE/ALLEGATI/RU_AI_A.pdf)), una "Scheda-Norma", che disciplina le modalità d'applicazione della P/C, i dimensionamenti in termine di SUL edificabile e di Contributo per la Città Pubblica, nonché, per ogni intervento sottoposto a P/C dovrà essere fornito il computo metrico estimativo delle opere pubbliche da realizzare secondo le disposizioni della suddetta "Scheda Normativa". Il rilascio e l'efficacia dei titoli abilitativi è subordinata alla sottoscrizione di atti pubblici con i quali sono effettuate le permuthe o cessioni immobiliari tra i soggetti aventi titolo, in applicazione dei criteri perequativi di cui alle NTA.

<sup>509</sup> Anche perché, nel particolare contesto storico ed economico che stiamo attraversando, non è facile trovare le coperture economiche che permettano al Comune di tenersi al riparo dall'ulteriore indennità da corrispondere all'espropriato, in caso di mancata realizzazione dell'opera pubblica, ex art.46 del D.P.R. n.327/2001.

<sup>510</sup> In accordo con quanto rimarcato, nel 2010, dalla Sezione IV del Consiglio di Stato, che sottolineava che «è proprio la natura "facoltativa" degli istituti perequativi de quibus, nel senso che la loro applicazione è rimessa a una libera scelta degli interessati, a escludere che negli stessi possa ravvisarsi una forzata ablazione della proprietà nonché, nel caso del contributo straordinario, che si tratti di prestazione patrimoniale imposta in violazione della riserva di legge ex

ARU, evidenziando come l'efficacia delle previsioni del RU ad essi relative e la correlata realizzazione delle dotazioni infrastrutturali di rilevanza pubblica fossero subordinate alla necessaria adesione volontaria da parte *dei proprietari rappresentanti almeno la maggioranza assoluta degli imponibili catastali* delle aree contenute in uno specifico ARU<sup>511</sup>; a tale fine, non solo ricordò loro l'importanza e la pregnanza della fase delle osservazioni, come "strumento implicito del RU" ed "espressione della volontà popolare"<sup>512</sup>, che si sarebbe aperta di lì a poco, dichiarando la "massima apertura ad accogliere le richieste di stralcio dei cittadini" in esse contenute, ma, attraverso le dichiarazioni del Sindaco, promise anche un atto d'indirizzo con il quale avrebbe dato un impulso al Consiglio Comunale per lo "stralcio" di alcuni tra gli ARU maggiormente contestati<sup>513</sup>; in particolare, a più riprese, venne sostenuto come l'adozione del modello di RU basato sugli "ambiti", in luogo di quello tradizionale, incardinato sugli "indici", avrebbe consentito di dare ampia considerazione e rilevanza alle istanze provenienti dai residenti nelle

---

*art. 23 Cost» (sent. n. 4545/2010 cit.).*

<sup>511</sup> Come riportato nel *Quadro Progettuale*, "in questo modello 'elemento decisivo idoneo ad innescare la sequenza che porta al verificarsi dell'effetto perequativo è costituito dal vincolo di attuazione necessariamente unitaria (e di fatto contestuale) delle previsioni di piano. Questa rigidità endogena 'costringe' infatti tutti i proprietari dei lotti compresi nell'Ambito di Intervento ad un atteggiamento cooperativo, pena la vanificazione di ogni previsione edificatoria (la 'paralisi' del piano attuativo) e dunque anche delle proprie legittime aspettative. In questo modello la capacità edificatoria non è assegnata a singoli lotti edificabili, bensì all'Ambito nella sua interezza, con la conseguenza che non sono configurabili proprietari avvantaggiati e proprietari svantaggiati dal piano, ma solo soggetti coinvolti in una previsione attuativa a cooperazione necessaria.

<sup>512</sup> <http://www.lanazione.it/massa-carrara/cronaca/regolamento-urbanistico-volpi-apre-1.1495327>

<sup>513</sup> Sostanziatosi con "Atto di Giunta Comunale n.364 del 16/12/2015", con il quale venne deliberato che la Giunta, *nei limiti e nelle forme consentiti dalla normativa* e, comunque, *con l'individuazione di differenti modalità di soddisfazione delle esigenze e degli interessi correlati al reperimento degli standard pubblici*, si dichiarava favorevole all'eliminazione degli ARU relativi alla rinnovata viabilità del quartiere dei Quercioli e alle previsioni di nuova edificazione a Castagnola Turano, Rocca e Codupino (quest'ultimo a seguito di rilievi sulle condizioni di rischio idrogeologico) con la precisazione, tuttavia, che "la volontà che i proprietari esprimeranno in sede di osservazione può realizzare una differente composizione dei principi ispiratori del regolamento urbanistico senza alterarne la logica e lo spirito unitario"



aree influenzate dagli ARU, e permesso al Consiglio Comunale, anche in situazioni di forte divisione tra interessi privati di natura contrapposta<sup>514</sup>, di dare una risposta chiara sull'interesse generale da perseguire, in quanto questo sarebbe stato reso edotto, attraverso lo strumento delle osservazioni, di quegli aspetti, rilevanti, sfuggiti in fase di progettazione e nella fase dei confronti preliminari alla redazione della proposta di piano.

Venne avanzata<sup>515</sup> l'ipotesi che l'adozione di un'impostazione basata sugli "Ambiti" avrebbe potuto avere conseguenze devastanti per l'effettiva realizzazione delle previsioni di nuova edificazione e delle correlate opere di pubblica utilità contenute nel RU, nonché per la tenuta stessa dello strumento urbanistico, poiché, poggiandosi queste, in maniera pressoché totale, sull'intervento dei privati attraverso la Perequazione, soltanto in percentuali risibili sarebbero destinate a vedere la luce, considerando anche la crisi del settore edilizio; tale aspetto è stato, successivamente, messo in evidenza anche dalla Regione<sup>516</sup> e dalla Provincia<sup>517</sup> attraverso le osservazioni avanzate all'adottato Regolamento Urbanistico: la **prima**, dopo aver "preso atto dell'importanza strategica attribuita....all'istituto della Perequazione per le dotazioni della così detta 'Città Pubblica'", ha chiesto all'Amministrazione Comunale, in primo luogo, di render noto se l'efficacia di tale norma nel conseguimento degli standard settati dal RU fosse stata oggetto di una valutazione metodologicamente supportata e se fossero state considerate delle

---

<sup>514</sup> Prendiamo, ad esempio, il caso di un ARU in cui un numero limitato di proprietari, rappresentanti, tuttavia, la maggioranza degli imponibili catastali di quel determinato ambito, decida di procedere all'intervento, trovando l'opposizione, fondata, articolata e convincente, di un numero di proprietari superiore, sebbene rappresentanti la minoranza dei suddetti valori: in tale situazione, il Consiglio Comunale, valutando le osservazioni avanzate dalle due "parti", potrà essere messo al corrente della maggiore corrispondenza all'interesse pubblico delle ragioni espresse da coloro contrari all'intervento e decidere di conseguenza. Rimane in capo all'organo politico il compito di perseguire l'interesse pubblico e decidere in ultima istanza sulla corrispondenza ad esso delle varie istanze.

<sup>515</sup> Da parte del presidente del Comitato Anti ARU del quartiere di Castagnola, durante la trasmissione televisiva LOGOS del 24 settembre 2015, sul canale locale Antenna 3.

<sup>516</sup> AOOGR/271921/N.060.030 del 18/12/2015

<sup>517</sup> Provincia di Massa-Carrara. Protocollo Partenza n.32979 del 21/12/2015

*ipotesi alternative* per il loro reperimento, in caso di mancata, o dissolta, intesa tra soggetto pubblico e privato, mentre, in secondo luogo, le ha domandato se tale progetto di “Città Pubblica” fosse stato effettivamente concertato e condiviso con la cittadinanza nelle varie fasi della partecipazione; la **Provincia**, allo stesso modo, dopo aver rilevato come il compito di rimediare alla “quasi totalità della rilevante carenza del fabbisogno dello stato attuale” sia stato affidato all’iniziativa privata, le ha chiesto di chiarire “se le scelte relative ai vari ambiti d’intervento siano scaturite da processi partecipativi e/o da manifestazioni d’interesse”, verosimilmente capaci di garantirne la fattibilità.

#### **4.2.3. Riflessioni finali sulla Partecipazione nel Procedimento di Formazione del Regolamento Urbanistico di Massa.**

Ad oggi <sup>518</sup>, mentre nulla è ancora trapelato sull’esame delle osservazioni presentate dalla Provincia e dalla Regione e sulla risposta che, ad esse, darà l’Amministrazione Comunale, è, comunque, possibile ricavare una risposta alla perplessità manifestata dai comitati, andando ad analizzare sia le dichiarazioni del Sindaco sia quanto riportato nel *Quadro Progettuale* del RU<sup>519</sup>, nel quale viene specificato come, in un territorio comunale condizionato dall’estensione delle aree PIME e PIE, l’Amministrazione Comunale abbia inteso privilegiare il “Recupero del Patrimonio edilizio esistente”, dedicando particolare attenzione al tema della gestione e della riqualificazione del tessuto esistente, mentre il “Progetto di Trasformazione”, al quale venne legato il soddisfacimento, mediante Perequazione e Compensazione Urbanistica a carico dei soggetti privati, dei fabbisogni pregressi e futuri di standard e di servizi per la qualità della Città Pubblica, è stato ritenuto secondario, o, quantomeno, non strategico

---

<sup>518</sup> Dicembre 2016.

<sup>519</sup> Consultabile alla pagina web rintracciabile all’indirizzo:  
[http://www.comune.massa.ms.it/REGOLAMENTO\\_URBANISTICO/REGOLAMENTO\\_URBANISTICO/6\\_QUADRO\\_PROGETTUALE/RU\\_RTG\\_2015.pdf](http://www.comune.massa.ms.it/REGOLAMENTO_URBANISTICO/REGOLAMENTO_URBANISTICO/6_QUADRO_PROGETTUALE/RU_RTG_2015.pdf)

dall'Amministrazione, in considerazione del carattere “*transitorio*” riconosciuto al RU da approvare (in considerazione della futura, necessaria, nuova adozione del PS e del Piano Operativo) e dei limitati margini di manovra consentiti dall'elevato rischio idrogeologico che caratterizza diverse aree comunali; per tale ragione, nessuna opera legata agli ARU sarebbe da considerarsi strategica per l'Amministrazione Comunale e, quindi, capace di mettere a rischio la tenuta del RU in caso di stralcio a seguito di osservazioni avanzate da parte del privato cittadino.

L'approccio adottato dal Sindaco e dalla Giunta Comunale, quindi, andava in direzione opposta alla logica “coercitiva”, non solo ricercando una “necessaria collaborazione” con i privati per la realizzazione delle previsioni degli ARU, ma anche mostrando la massima apertura e disponibilità nel valutare in maniera approfondita le osservazioni e ad accogliere le esigenze che la cittadinanza avrebbe esposto attraverso questo fondamentale strumento di partecipazione; la riprova di tale volontà della Amministrazione Comunale, tuttavia, non è ancora a nostra disposizione, poiché la discussione consiliare per l'Approvazione del Regolamento Urbanistico, inizialmente ventilata per l'estate del 2016, non è ancora all'orizzonte; nonostante ciò, è, comunque, possibile trarre delle conclusioni, anche alla luce di quanto avvenuto dall'Adozione dello strumento urbanistico: innanzitutto, se gli adempimenti necessari per consentire una corretta ed informata partecipazione dei cittadini sono stati rispettati, occorre chiedersi come mai siano sorti, in pochissimo tempo, comitati di protesta, che hanno indotto la Regione e la Provincia a richiedere, nelle loro osservazioni, chiarimenti sull'effettiva concertazione e condivisione con la popolazione del “Progetto di Città Pubblica”, nelle varie fasi del procedimento, ricomprendendo al loro interno anche quelle di progettazione.

A parere dello scrivente, le motivazioni di tale tensione sono da rintracciarsi, prioritariamente, nell'evidente *diversità del concetto di Partecipazione* adottato, in questo procedimento, dall'*Amministrazione Comunale* e dai *Comitati di protesta*, con la prima che, pur rispettando formalmente le previsioni relative alla predisposizione di un ciclo di incontri durante la fase di progettazione dello strumento urbanistico<sup>520</sup>, preliminare

---

<sup>520</sup>

Che, come ho in precedenza riportato, si tennero nella Sala Consiliare, e,

alla sua Adozione in Consiglio, aveva inteso riservare maggior rilievo alla fase delle osservazioni, nella convinzione che l'effettiva partecipazione dei cittadini dovesse realizzarsi, principalmente, attraverso di esse, in quanto strumento "difficilmente manovrabile" da eventuali interessi esterni a quelli del singolo cittadino o del "ristretto" comitato di cittadini coinvolti dall'intervento; la sensazione, che ho ricavato dall'analisi della vicenda del comune in cui risiedo, è che l'Amministrazione, al di là del necessario contingentamento dei tempi dovuto alla scadenza delle misure di salvaguardia previste dal Piano Strutturale, abbia operato con l'intento di proteggere il progetto di regolamento urbanistico, che, ricordiamo, è anche uno degli atti maggiormente "politici" di un'amministrazione cittadina, da turbative esterne, sia di carattere politico sia di natura economica, evitando di predisporre quella completa e profonda partecipazione, in fase embrionale, che molti comitati cittadini avrebbero desiderato e che, anche alla luce delle numerose proteste successive, sarebbe stata preferibile; ciò avrebbe, certamente, sottoposto il percorso per la definizione del Progetto di Regolamento Urbanistico sia al fuoco incrociato dell'opposizione sia all'influenza dei maggiori portatori d'interesse economico, che ne avrebbero, con ogni probabilità, allungato i tempi di formazione e d'adozione, nonché costretto l'Amministrazione Comunale a compromessi che, anche in considerazione, della futura e necessaria adozione di un nuovo Piano Strutturale, essa non ha ritenuto meritevoli di attenzione, ma, con ogni probabilità, tale "deviazione" le avrebbe anche consentito di portare avanti lo sviluppo di un progetto che, già sottoposto ad un, reale, vaglio preliminare da parte dei principali destinatari (i cittadini), avrebbe goduto di una base di consenso maggiore e sarebbe risultato maggiormente difendibile, sia in Consiglio Comunale sia nella successiva fase delle Osservazioni; a riprova di questa mia considerazione porto l'atteggiamento tenuto

---

pur vedendo una partecipazione cittadina inferiore alle attese, vennero affrontati con costruito dai tecnici e dai cittadini presenti, che, nel dialogo intercorso, avanzarono diverse richieste ed evidenziarono diverse problematiche, che i tecnici dell'Amministrazione, per quanto possibile, tennero in considerazione al momento della redazione della Proposta di Regolamento Urbanistico, come dimostra, tra le varie disposizioni, quella relativa alla metratura per l'unità abitativa minima, che venne abbassata, salvo poi essere ricontrattata in Consiglio Comunale con un emendamento.

dall'Amministrazione con riferimento agli ARU, i quali dopo essere stati "secretati"<sup>521</sup> sino alla prossimità delle discussioni in Commissione Urbanistica ed in Consiglio Comunale e, formalmente, difesi dall'Amministrazione in sede di Adozione del RU, sono stati, sostanzialmente, quasi "rinnegati" sia nella stessa discussione assembleare<sup>522</sup> sia, successivamente, nella presentazione regolamento alla cittadinanza e nei successivi incontri con i Comitati Anti-ARU, ove venne ripetuto più volte che la filosofia dello strumento urbanistico, incentrata sul *recupero dell'esistente*, non sarebbe stata stravolta dal loro stralcio, in caso di accoglimento delle osservazioni presentate dai cittadini.

Proprio con riferimento allo strumento delle *Osservazioni*, l'Amministrazione Comunale sembra aver abbracciato, nei fatti, una linea interpretativa assai distante da quella del Consiglio di Stato, che, ricordiamo, sottolinea la natura strettamente "collaborativa" e la "*funzionalizzazione*" dell'istituto all'interesse pubblico<sup>523</sup>, e quasi più "radicale", persino, di quella, già innovativa, proposta nella legislazione toscana<sup>524</sup>, come dimostra

---

<sup>521</sup> Molto probabilmente, con l'intenzione, data la natura sensibile delle informazioni contenute nelle tavole e nei documenti ad essi relativi, di non subire indebite ingerenze prima della loro discussione e, al tempo stesso, di non rischiare di prestare il fianco ad eventuali speculazioni

<sup>522</sup> Dove l'amministrazione, nonostante avesse proceduto alla loro difesa, anche in discussioni sofferte come quella sull'emendamento proponente lo stralcio degli 8 ambiti relativi ai Quercioli, aveva fatto proprio un ordine del giorno in cui si dichiarava l'intenzione di procedere ad un nuovo esame delle suddette ARU.

<sup>523</sup> Con conseguente insussistenza di un obbligo di specifica ed analitica motivazione, essendo sufficiente dimostrare, in sede di contro-deduzione, la loro contrarietà agli interessi generali alla base dello strumento urbanistico.

<sup>524</sup> Che, discostandosi dalla "*funzionalizzazione*" delle osservazioni e tollerandone anche un'eventuale "natura difensiva", sancisce un obbligo di adeguata motivazione nelle controdeduzioni.

Nel caso del Regolamento Urbanistico del Comune di Massa, l'Amministrazione Cittadina, con l'atto di indirizzo politico citato, si dichiara "favorevole all'eliminazione degli ambiti indicati, nei limiti e nelle forme consentiti dalla normativa e comunque con l'individuazione delle differenti modalità di soddisfazione delle esigenze e degli interessi correlati al reperimento degli standard pubblici": tra i 32 ARU dei quali si propone lo stralcio, ve n'è uno, il 5.05, che, a fronte della concessione di recupero residenziale in un terreno attiguo, avrebbe permesso la realizzazione di una rotatoria in luogo dell'attuale semaforo delle "Cinque vie", che avrebbe decongestionato il traffico, specie nei mesi estivi, e ridotto la pericolosità di un incrocio estremamente insidioso; l'ARU, che, pur essendo collegato al progetto di razionalizzazione viaria del

l'atto di indirizzo politico emesso, con Delibera di Giunta n.364/2015, affinché il Consiglio Comunale, nella fase di controdeduzione delle osservazioni, si pronunci per lo stralcio degli ambiti ivi indicati; sulla reale "fattibilità" di tale "promessa", tuttavia, si registrano i dubbi dei Comitati Cittadini, che, rimarcando la scarsa incisività dello strumento delle osservazioni<sup>525</sup>, accusano il Comune di aver violato le disposizioni sulla Partecipazione previste dalla normativa regionale in materia di Governo del Territorio, dove, sia alla legge regionale n.1/2005 che alla n.65/2014, si stabilisce come sia compito del Garante (ex art.20, nella legge del 2005; ex art.38, nella legge del 2014) assumere "ogni necessaria iniziativa, nelle diverse fasi procedurali di formazione degli atti di governo del territorio....per assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini e di tutti i soggetti interessati", rimarcando come, nelle suddette fasi, le modalità scelte dal garante, in considerazione dell'importanza dell'atto da emanare, fossero da ritenersi insufficienti ed inadeguate a quanto richiesto dalla normativa regionale; questa, tuttavia, all'art.20 della l.r. n.1/2005 (cui l'Amministrazione doveva fare riferimento), lascia al Garante la libertà di promuovere l'informazione del procedimento ai cittadini "*nelle forme e con le modalità (ritenute) più idonee*", garantendo, in tale maniera, la legittimità delle scelte da questo operate nel procedimento in esame.

---

quartiere dei Quercioli, avrebbe, comunque, potuto sopravvivere allo stralcio di quel progetto, avendo, per i motivi appena citati, una dignità propria, venne, tuttavia, incluso nell'elenco; con ogni probabilità, tale inclusione è dovuta all'enorme impatto che tale intervento avrebbe su un'attività economica sita nel palazzo che avrebbe dovuto essere demolito. Tale vicenda, dimostra come l'Amministrazione Comunale, pur considerando l'interesse pubblico come prioritario, non fosse intenzionata a perseguirlo ad ogni costo, ma, esclusivamente, attraverso una concertazione, riservata, tuttavia, alla fase delle osservazioni.

<sup>525</sup> Anche alla luce del richiamo fatto dal citato "atto di indirizzo politico" alla "*individuazione delle differenti modalità di soddisfazione....degli standard pubblici*", che sembrerebbe, a parer loro, porre una condicio sine qua non agli stralci degli ARU citati nella delibera, rappresentata dall'individuazione di una modalità alternativa per la realizzazione degli interventi di utilità pubblica previsti. Un richiamo dovuto, poiché, pena il contrasto con le disposizioni del PS, che ne pregiudicherebbero la tenuta, il Regolamento Urbanistico dovrà conseguire, in altra maniera, il dimensionamento previsto con riferimento agli standard urbanistici.

Cercando di tirare le fila del ragionamento e tenendo conto che, attualmente, ci troviamo nella fase dell’“Istruttoria delle osservazioni e delle controdeduzioni”, il Processo Partecipativo approntato per il RU di Massa può dirsi legittimo e rispondente agli standard auspicati dalla Legislazione Regionale? Se dal primo punto di vista, quello della legittimità, la risposta deve essere positiva, per le considerazioni sopra riportate<sup>526</sup>, dal punto di vista della “corrispondenza agli standard partecipativi regionali” il procedimento risulta essere carente: non basta, infatti, promettere che l’istituto delle *osservazioni* andrà a colmare il “*deficit partecipativo*” che, per diverse ragioni e responsabilità<sup>527</sup>, si è andato a creare nella fase preliminare all’Adozione, perché è evidente che una preventiva campagna informativa su aspetti decisamente importanti come il dimensionamento e la localizzazione degli ARU, nonché sull’utilizzo dell’istituto della Perequazione e Compensazione Urbanistica, avrebbe avuto tutta un’altra rilevanza, utilità ed accoglienza rispetto alla successiva opera d’informazione e comunicazione messa in atto dalla Giunta Comunale, che, per quanto già prevista in origine e sostanziata in un diffusa e capillare rete di incontri pubblici e dibattiti, ha assunto le tonalità di un tardivo tentativo di giustificare le decisioni assunte, se non, con riferimento agli ARU più contestati, di vera e propria marcia indietro, che ha esposto l’Amministrazione Cittadina a diverse, sferzanti, accuse di debolezza politica e di confusione nell’azione amministrativa, provenienti dalle opposizioni, le quali, sottolineando le mancanze della fase partecipativa, seppur rispettosa dei canoni di legge, hanno dipinto il quadro di un Regolamento Urbanistico calato dall’alto ed occultato alla cittadinanza.

Tali accuse, per quanto “viziate” politicamente, trovano, comunque, un fondamento giustificativo non ignorabile nella distanza che intercorre tra l’esaminato procedimento urbanistico ed i principi della Democrazia

---

<sup>526</sup> Il sostanziale rispetto delle previsioni contenute alla legge regionale n.1/2005 e n.65/2014.

<sup>527</sup> Da una parte, è innegabile un certo atteggiamento di chiusura da parte dell’Amministrazione, o, meglio, di non totale apertura, specie con riferimento a situazioni particolari come gli “Ambiti”; dall’altra, tuttavia, non è possibile ignorare come la cittadinanza e, soprattutto, gli addetti ai lavori, al di là delle responsabilità del decisore pubblico, non avrebbero dovuto perdere l’occasione di presentarsi agli incontri predisposti dall’amministrazione e debitamente pubblicizzati.

Partecipativa e Deliberativa che la Regione Toscana ha abbracciato nell'ultimo decennio, presentando diversi elementi di criticità con riferimento a canoni fondamentali di tale teoria: con riferimento al Principio Deliberativo in senso stretto, possiamo dire che gli incontri tenutisi in fase di progettazione, tra rappresentanti dell'amministrazione, ufficio tecnico, rappresentanti delle varie categorie e cittadini, seppur svoltisi in un clima aperto e sinceramente collaborativo, con assoluta disponibilità di tutte le parti a non rimanere arroccate sulle proprie convinzioni, non possono dirsi pienamente rispettosi di tale principio, dovendosi rilevare come, per tutelare proprie, comprensibili, esigenze di riservatezza, l'Amministrazione Cittadina, con riferimento agli ARU, abbia mantenuto quella condizione di "*asimmetria informativa*" che costituisce uno dei vulnus dell'attuale rapporto tra cittadinanza ed amministratori, cui la teoria deliberativa cerca di rimediare, in quanto ostacolo a quello "scambio d'informazioni e di argomentazioni razionali" che è alla base di tale principio; scopo della teoria deliberativa, infatti, non è quello di evitare il sorgere di conflitti, bensì quello di stanarli in una fase dove possa essere ancora possibile gestirli e ricomporli, senza che assumano, come nel caso del procedimento urbanistico esaminato, i connotati della protesta di piazza; l'approccio dell'amministrazione cittadina, per quanto giustificato da una serie di considerazioni legittime, non è stato, a mio parere, strategicamente accorto, prestando il fianco ad accuse, potenzialmente, fatali dal punto di vista politico; altra accusa mossa dai comitati è stata quella di non aver, sostanzialmente, attuato il Principio della Massima Inclusione, poiché l'amministrazione si sarebbe "limitata" ad *aprire a tutti* il procedimento partecipativo della fase preliminare, aprendo le porte della sala consiliare per degli incontri prestabiliti, senza, tuttavia, creare le condizioni per rendere effettivo tale principio: in particolar modo, i comitati hanno sottolineato come sia mancata la realizzazione di una capillare campagna informativa nei quartieri interessati dagli interventi più incisivi, come testimoniato dalla situazione di "ignoranza" in cui si sono ritrovate diverse persone, eppure residenti in tali ambiti, che avrebbe potuto essere evitata<sup>528</sup> tenendo un primissimo ciclo di incontri informativi nelle diverse

---

<sup>528</sup> O, quantomeno, l'amministrazione si sarebbe messa al riparo da eventuali accuse.



UTOE, come è stato, invece, fatto dallo stesso Comune di Massa, in occasione del Bilancio Partecipato sul Verde Pubblico, e da quello di Montignoso, in occasione delle primissime fasi della Variante del Piano Strutturale<sup>529</sup>; affine a tale problematica, è quella inerente al cosiddetto “*divario digitale*” (Digital divide), che l’amministrazione, probabilmente per ragioni di carattere tecnico, non ha considerato quando, in conformità con quanto previsto dalla legge regionale, ha pubblicato gli atti inerenti al Regolamento Urbanistico: la non immediata reperibilità delle informazioni da parte di chi non ha dimestichezza col mezzo informatico, nonché l’arretratezza dell’infrastruttura digitale nel nostro territorio<sup>530</sup>, avrebbero dovuto suggerire all’Amministrazione la necessità di predisporre un complementare sistema di informazione per tutti coloro che, per un motivo o per un altro, si trovano nella *lama inferiore della forbice digitale*.

Le motivazioni che hanno convinto, o costretto, l’Amministrazione Comunale a limitare in maniera evidente il ricorso alla partecipazione nella fase di progettazione possono anche essere comprensibili, financo condivisibili, quando l’Amministrazione richiama, comunque, la necessità ed

---

<sup>529</sup> Il Percorso Partecipativo, portato avanti nel 2016 dall’Amministrazione Comunale di Montignoso, ha visto l’attivazione, sin dalle prime fasi di elaborazione della Variante al Piano Strutturale, di un canale diretto di vera partecipazione tra, da una parte, cittadini, enti pubblici e privati operanti sul territorio, nonché soggetti privilegiati e, dall’altra, l’amministrazione e i progettisti del piano, allo scopo di esporre gli obiettivi della pianificazione, di presentare gli elaborati prodotti dai tecnici e spiegarne il loro significato, di affrontare i problemi della viabilità, della manutenzione dei corsi d’acqua, nonché i temi della tutela delle attività agricole e dello sviluppo delle attività produttive. Diversamente di quanto accaduto nel processo partecipativo del Comune di Massa, l’Amministrazione ha deciso di tenere i sei incontri in pubblici presso edifici pubblici siti nei principali centri abitati interessati dal PS (Cinquale, Renella, Cervaiolo e Cerreto), in orario serale, in modo da garantire la possibilità di partecipare anche a chi lavora o ha impegni nel quotidiano; in tali incontri i cittadini hanno potuto esprimere direttamente al Sindaco, all’assessore all’Urbanistica e ai progettisti le loro critiche, le loro esigenze e le loro opinioni sulle problematiche del territorio, suggerendo anche possibili soluzioni che i tecnici hanno potuto valutare nelle fasi finali di predisposizione del Piano Strutturale, il cui procedimento è, attualmente, in fase di esame delle osservazioni in vista dell’Approvazione in Consiglio Comunale.

<sup>530</sup> Lo scrivente ha testato sulla sua pelle la differenza tra il disporre di una connessione ADSL e una banda larga, quando, provando ad aprire le tavole relative agli ARU, si è reso conto che ciascuna sfiorava i 140 MB, con ovvie ripercussioni sui tempi di accesso, scaricamento ed apertura su un computer di media potenza.

il dovere di assumersi la responsabilità politica di dotare questa città, prima della decadenza delle misure di salvaguardia previste dall'art.150 del PS, di uno strumento urbanistico aggiornato che le permetta di iniziare a rimettere ordine ad un territorio cresciuto in maniera disorganizzata e senza i necessari standard urbanistici; ciò non toglie, tuttavia, che tale scelta l'abbia costretta a recuperare, faticosamente, il rapporto fiduciario coi cittadini e a vincolare, comunque, la propria libertà in sede di esame delle osservazioni; qualche accorgimento in più nella prima fase partecipativa, le avrebbe procurato, sicuramente, qualche grattacapo maggiore in fase di progettazione, ma avrebbe anche evitato l'innesco di quelle proteste che sono, puntualmente, deflagrate dopo l'adozione del Regolamento e che stanno rendendo particolarmente infuocata la fase dell'esame delle osservazioni, tra promessi stralci di ARU e prospettati ricorsi alla Conferenza Paritetica.

### **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

In queste considerazioni finali voglio cogliere l'occasione di riassumere i punti fondamentali affrontati in questo elaborato e presentare le mie personali riflessioni su un percorso che, attraverso un'indagine sul rapporto intercorrente tra la solennità alla base del Principio di Partecipazione ed il pragmatismo con il quale un materia come quella Urbanistica approccia la realtà, mi ha portato a ritenere che una corretta ed effettiva applicazione del primo nei procedimenti di pianificazione e programmazione relativi alla seconda possa, non solo, costituire la forma migliore per conseguire una più efficace ed efficiente realizzazione, ma anche uno dei principali ed immediati rimedi alle derive populistiche che stanno diffondendosi in mezza Europa.

È sotto gli occhi di tutti, infatti, come la crisi di legittimazione dell'attuale ordinamento politico, incentrato, da una parte, su un *sistema dei partiti* sempre più personalistico e leaderistico e, dall'altra, su istituzioni rappresentative svuotate da una progressiva cessione della sovranità ad organismi sovranazionali, abbia portato la Democrazia Rappresentativa sull'orlo del precipizio, costringendo teorici, addetti ai lavori ed amministratori a trovare un rimedio allo scollamento creatosi tra base e

vertice, ripensando il loro rapporto secondo una prospettiva diversa, che non vedesse nel momento elettorale l'“essenza della democrazia”, ma, semplicemente, un’“artificio procedurale”, atto a suggellare un “percorso di legittimazione” che, evidentemente, i tradizionali attori della Democrazia Rappresentativa non sono più stati in grado di percorrere; la crisi di legittimazione che attanaglia le “istituzioni rappresentative” si ripercuote sulla stessa “percezione di legittimità” che di esse, e delle loro decisioni, hanno i cittadini, i quali, non a caso, manifestano sempre maggiori perplessità sull’effettiva valenza della solenne affermazione, *“La Sovranità appartiene al Popolo”*, incastonata all’art.1 della nostra Costituzione: è proprio la graduale e, apparentemente, inesorabile, crisi che ha investito la principale tra le forme attraverso le quali al Popolo è consentito esercitare la propria Sovranità, quella Democrazia Partecipativa riedificata sulle macerie della seconda guerra mondiale, che ha portato le Democrazie Occidentali ad abbracciare l’idea di colmarne i deficit attraverso l’instaurazione di un “Rapporto d’Integrazione Dialettica” con le forme della Democrazia Partecipativa e Deliberativa.

Il suddetto processo di “integrazione” del metodo partecipativo-deliberativo all’interno dei meccanismi e degli istituti della Democrazia Rappresentativa ha, a mio, non esclusivo, parere, trovato il proprio campo d’applicazione privilegiato nel cosiddetto “ambito locale”, dove i principi che lo caratterizzano, in particolare il Principio Deliberativo e quello della Massima Inclusività, trovano una *più naturale e completa realizzazione* rispetto alla, più vasta, scala nazionale e comunitaria; tale “naturale e completa realizzazione”, tuttavia, non sarebbe possibile se, a supporto, non vi fosse un solido e credibile *“Retroterra Normativo”*, capace di giustificare l’esistenza e la tutela del Diritto di Partecipazione e delle sue manifestazioni nelle forme della Democrazia Partecipativa e in quella Deliberativa.

Questo supporto ha sia *radici nel nostro testo costituzionale* sia un’autorevole *“genealogia comunitaria”* nel Trattato di Lisbona , nonché in Convenzioni Internazionali come quella di Aarhus sull’informazione e la partecipazione in materia ambientale, ratificata dalla UE e dall’Italia: è naturale, infatti, ritrovare, nella nostra Costituzione, chiamata ad indicare il cammino da percorrere ad un paese desideroso di risorgere dalle ceneri di un

conflitto mondiale e di uscire dall'oscurità cui l'avevano relegato anni di dittatura, tracce evidenti del Principio Partecipativo, nonostante l'assenza di un'esplicita menzione avesse convinto più di un interprete dell'impossibilità di trovarle "dimora costituzionale"; tale equivoco di fondo, generato da una visione della Democrazia Partecipativa come *alternativa secca* alla Democrazia Rappresentativa, incentrata su un "sistema dei partiti" considerato come unico dotato di "dignità costituzionale" (ex art.49 Cost.), è stato lentamente risolto da una "rilettura della Costituzione in chiave partecipativa" da parte della Dottrina, che ne ha rintracciato espressa menzione nell'"effettiva partecipazione di *tutti i lavoratori* (da intendersi nell'accezione di "parti più sfavorite della società") all'organizzazione politica, economica e sociale del paese", riconosciuto dall'art.3, co.2 della Costituzione sia come *fine generale* dell'azione dello Stato, sia come *strumento* per perseguire l'"*intento di Trasformazione della Società*", che impregna il Principio dell'Eguaglianza Sostanziale, tutelato dal medesimo comma.

Proprio questo intento di "trasformazione sociale lega il Principio della Partecipazione ai procedimenti di pianificazione e di programmazione in materia Urbanistica e, a mio parere, la pone in prima linea contro il *populismo* che sta dilagando in Europa, che trova terreno fertile sia nelle condizioni di degrado presenti nelle nostre città sia nell'animus col quale la cittadinanza accoglie decisioni, come quelle proprie di uno strumento di pianificazione urbanistica o di localizzazione di un'opera particolarmente rilevante per la comunità, se calate dall'alto, come spesso è avvenuto ed avviene tuttora, da centri di decisione percepiti, ormai, come "troppo distanti dalla gente comune". Legare i Procedimenti Urbanistici al Principio Partecipativo, ex art.3, co.2 Cost, e al correlato Principio di Eguaglianza Sostanziale, significa finalizzare l'attività urbanistica anche al perseguimento di tale obbiettivo e portarla a sposare un differente approccio nella formazione delle proprie politiche, più aperto all'apporto dei cittadini, chiamandoli a collaborare alla formazione di quelle decisioni e di quei piani che hanno una piena e diretta incidenza sulle condizioni di vita quotidiana e sulla effettiva capacità dello Stato di ridurre sia le diseguaglianze economiche insite nei concetti di rendite e di proprietà privata, sia le diseguaglianze

sociali generabili da una pianificazione del tessuto urbano poco partecipata: a parere di chi scrive, quindi, aprire i processi di progettazione degli strumenti urbanistici costituirebbe una delle soluzioni più efficaci per tentare di colmare il *gap democratico* creatosi tra cittadinanza e decisori pubblici e per impedire ai venti del populismo di alimentare l'incendio che sta bruciando le fondamenta del nostro ordinamento democratico.

Per questa ragione, ritengo che lo stesso art.49, usato in passato per suggellare la "supremazia" del "sistema dei partiti", come unico dotato di fondamento costituzionale, debba essere riletto alla luce della "dignità costituzionale" attribuita alla Democrazia Partecipativa e al suo principio fondante, andando, in tal maniera, ad evidenziare quella dinamica di tipo "integrativo-partecipativo" che dovrebbe caratterizzare i rapporti tra i rappresentanti eletti e i cittadini, chiamando questi ultimi a prender parte ad una vera e propria "*Partecipazione Strutturale*" all'interno dei procedimenti decisionali dei pubblici poteri, costituzionalmente fondata e legislativamente regolamentata da apposita normativa, in quanto espressione di quei "Nuovi Diritti Sociali di Partecipazione" che, come tali, necessitano di un intervento positivo da parte del regolamento per la predisposizione di uno strumentario giuridico adeguato al loro effettivo ed uniforme conseguimento sul territorio regionale e nazionale.

Al suddetto retroterra Costituzionale si affianca la rinnovata considerazione ottenuta dalla Democrazia Partecipativa a livello Comunitario, col Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, che ha visto la Partecipazione assurgere a *Principio Fondamentale*, col riconoscimento del "diritto di ogni cittadino a partecipare alla vita democratica dell'Unione": quest'ultima, pur mantenendo, all'art.10,co.1, il proprio "fondamento rappresentativo", ha, infatti, abbracciato la filosofia di un maggior coinvolgimento della cittadinanza europea nell'elaborazione della propria politica, riconducendo la legittimazione della propria azione non solo al tradizionale canone rappresentativo, ma anche, con l'art.11, a quello della Democrazia Partecipativa, attraverso gli strumenti dell'*informazione*, della *consultazione*, del *dialogo* e della *definizione dell'agenda*, deputati a mantenere aperto il canale tra società civile ed istituzioni europee; propedeutico a tale revirement comunitario è stato, tuttavia, il recepimento

della *Convenzione di Aarhus* su “accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale”, con il quale l’UE aveva intrapreso il decisivo passo verso una concezione partecipativa della propria azione, che ha portato, dapprima, all’allargamento del concetto di “pubblico”, contenuto nel Libro Bianco sulla Governance del 2001, anche ai “cittadini”, consentendo loro di prender parte alle procedure decisionali attraverso osservazioni e parere, e, successivamente, all’adozione, attraverso il Regolamento CE n.1367/2006, di un approccio apertamente partecipativo nell’elaborazione dei piani e dei programmi *in materia ambientale*, stabilendo la collocazione dell’apporto collaborativo del pubblico “in una fase preparatoria”, quando tutte le possibilità sono ancora aperte, mediante la presentazione di “commenti” (entro 8 settimane dalla presentazione della proposta di piano e programma) e la debita presa in considerazione, da parte delle istituzioni e degli organi comunitari, dell’esito della Partecipazione.

Questa impostazione partecipativa, derivante dalla ratifica della Convenzione di Aarhus con la legge n.108/2001, ha avuto un rilevante impatto anche sulla legislazione nazionale in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS): il d.lgs. n.152/2006, infatti, nel recepire la Direttiva 2001/42/CE sulla VAS, stabiliva, tra i propri obiettivi, che in sede di disciplina di dettaglio venisse favorita la partecipazione del pubblico nell’elaborazione dei piani e dei programmi in materia ambientale, che, con riferimento alla VAS, si sostanziano sia attraverso le “consultazioni” (art.10) sul Piano da adottare (o sulla proposta di piano) e sul Rapporto Ambientale, ad esso preliminare, sia mediante “osservazioni”, avanzabili da *chiunque* entro 45 giorni dall’avvenuto deposito, mentre, con riferimento alla VIA, si declinano in “osservazioni scritte” all’Autorità Competente, la quale potrà disporre un’ “Inchiesta Pubblica” per esaminare lo studio di impatto ambientale proposto dal committente, i pareri forniti dalla Pubblica Amministrazione e le osservazioni del pubblico.

Il retroterra testé riassunto trova recepimento sia nella normativa nazionale italiana sia, soprattutto, in quella regionale, della quale, con riferimento al presente elaborato, si è esaminata principalmente quella approntata dalla Regione Toscana: quest’ultima, infatti, si è dimostrata

particolarmente attenta e ricettiva nei confronti del Principio Partecipativo, intraprendendo, sin dal suo Statuto, un cammino di costante e progressiva valorizzazione, proseguendo in due direzioni contigue e complementari, recependo, da una parte, i principi delle Dottrine Partecipative e Deliberative nella propria legislazione in materia di Governo del Territorio e predisponendo, dall'altra, un'apposita legislazione per promuovere la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali. Da questo punto di vista è stridente il confronto con il sostanziale immobilismo della legislazione nazionale, ancora ferma alla Legge Fondamentale n.1150 del 1942, la quale, per ovvie ragioni di contesto d'origine, non incarna a sufficienza i principi della partecipazione dei privati ai procedimenti di pianificazione del territorio, prevedendo per essi (ed esclusivamente a seguito della Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n.2495 del 1954), come unico canale partecipativo, la presentazione di "osservazioni successive all'adozione" del Piano Regolatore Generale; tale disciplina, tuttavia, collocando l'apporto dei privati esclusivamente in una fase successiva all'elaborazione del piano, inibiscono la realizzazione di un'effettiva partecipazione alla sua formazione; la "natura collaborativa" e la *funzionalizzazione all'interesse pubblico* attribuite alle "osservazioni" previste dalla disciplina nazionale, che giustifica l'insussistenza di un obbligo di specifica e puntuale motivazione in caso di loro rigetto (confermata dalla prevalente giurisprudenza del Consiglio di Stato), amplifica, inoltre, la sensazione che la distanza tra l'amministrazione pubblica e i cittadini rischi di diventare incolmabile; tale sensazione non è sconosciuta al Legislatore Nazionale, che, ad onor del vero, ha predisposto molteplici *tentativi* sia di porre in essere una *riforma, in chiave partecipativa, della normativa urbanistica nazionale* (si vedano il DDL n.3519/2005; la Proposte di Legge nn.438 e 1794 del 2008, mentre nella recente bozza di DDL presentata nel 2014 dall'allora Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, si fecero diversi passi indietro, prevedendo un diritto d'iniziativa e di partecipazione in capo ai soli proprietari d'immobili), sia d'introdurre una *disciplina nazionale in materia di Dibattito Pubblico* (DD Infrastrutture del 30/10/2012; Proposta di Legge Realacci del 14/05/2013; DDL n.. 1678 e 1845 del 2015), sulla scorta del successo dell'esperienza francese con la Loi Barnier del 1995 e sulla scia

della regolamentazione che la Regione Toscana aveva approntato all'istituto con la prima delle Leggi Regionali sulla Partecipazione, la n.69/2007.

Le Regioni, infatti, sfruttando l'autonomia loro concessa dalla potestà legislativa concorrente in materia di Governo del Territorio, avevano adottato una filosofia differente da quella della legge fondamentale del 1942, recependo i venti di cambiamento provenienti dall'Europa e dallo stesso legislatore costituzionale, che, nell'opera di riassetto delle funzioni dello Stato, aveva sposato il Principio di Sussidiarietà; in tale, rinnovato, contesto "culturale", la Regione Toscana rivide sia la propria legislazione Statutaria e sia quella in materia di Governo del Territorio, all'interno della quale trovò compiuta realizzazione l'"invito" contenuto al comma 1 dell'art.13 della legge 241/90, che, dopo aver sancito l'inapplicabilità delle disposizioni sulla partecipazione, in essa contenute, ai procedimenti di pianificazione e programmazione, rimandava ad un'apposita *disciplina di settore* la predisposizione di una specifica regolamentazione: l'evoluzione delle leggi regionali toscane in materia, infatti, mostrano una progressiva e costante evoluzione verso la concreta realizzazione, anche all'interno dei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, di quel "*sistema partecipativo circolare*" alla cui realizzazione tendono tutte le disposizioni contenute nel Titolo VIII dello Statuto Regionale, e che trova la sua manifestazione nella *partecipazione informata e consapevole* del cittadino *in tutte le fasi del processo decisionale*: a tal fine, le leggi regionali in materia di Governo del Territorio (la n.1/2005 e la n.65/2014) prevedono, ad esempio, l'istituzione obbligatoria del Garante della Comunicazione, rinominato *successivamente*, e non a caso, dell'Informazione e della Partecipazione, col precipuo scopo di garantire la partecipazione dei cittadini in ogni fase del procedimento ed assicurare la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione ed adozione degli Strumenti di Pianificazione Territoriale ed Urbanistica: una Partecipazione che, assunta a "*componente ordinaria*" delle procedure di formazione dei piani, non si trova più limitata al momento della presentazione di osservazioni allo strumento adottato, per le quali la Regione ha, comunque, abbracciato un'interpretazione innovativa e svincolata dalla "funzionalizzazione" proposta dalla normativa nazionale, bensì *si articola*



*lungo tutto l'iter della sua formazione*, sin dalle fasi embrionali, nelle quali la “completezza e la tempestività” dell’informazione ai cittadini si staglia come elemento fondamentale per l’effettiva realizzazione di quella “filiera partecipativa” capace di richiamare il “concetto partecipativo circolare” auspicato dallo Statuto; compiti del Garante, in questo procedimento, sono quelli di verificare, in prima battuta, sia la completezza e la comprensibilità delle informazioni fornite dal Responsabile del Procedimento, sulle scelte effettuate e sulle motivazioni seguite dalle amministrazioni, sia l’adeguatezza delle modalità utilizzate per diffonderle tra i cittadini, preoccupandosi, in seconda battuta, di integrarne il contenuto o di correggerne le modalità di diffusione, qualora ritenute inadeguate; inoltre, si cura che le *richieste*, le *sollecitazioni* e le *osservazioni*, emerse nel corso del procedimento, trovino tempestiva trattazione nelle sedi competenti; terminate le fasi in cui si esprime l’apporto partecipativo dei cittadini, il Garante è tenuto a redigere un *Rapporto Consuntivo* sull’attività svolta allo scopo di promuovere la partecipazione civica alla pianificazione, da allegare agli atti del procedimento.

Entrando nel dettaglio delle procedure di cui il Garante deve assicurare il rispetto, ho notato che al percorso di riordino che ha coinvolto la “struttura” degli strumenti di pianificazione territoriale, col passaggio dal Piano Regolatore Generale (atto complesso che necessitava dell’approvazione regionale) al binomio Piano Strutturale-Regolamento Urbanistico/Piano Operativo, ha fatto eco una progressiva opera di revisione delle procedure, allo scopo di rendere “più trasparente, celere e coerente” la cosiddetta “filiera della partecipazione”, attraverso un più agevole accesso all’informazione (con il diritto di accedere agli atti amministrativi relativi a procedimenti in materia di governo del territorio senza obbligo di motivazione) e la risoluzione dei problemi di coordinamento sorti con le disposizioni delle leggi regionali sulla partecipazione ed in materia di VAS, inserendo le attività partecipative direttamente nella procedura di formazione degli atti di governo del territorio. A tale scopo, la legge regionale n.65/2014, rimettendo mano alla disciplina della n.1/2005, pur ponendosi in continuità col percorso da questa intrapreso, ha cercato di offrire un quadro più ordinato degli strumenti della pianificazione e di riordinare gli articoli relativi alla

partecipazione, così da garantirne un omogeneo dispiegarsi al loro interno, anche sull'onda dell'ampia rilevanza dedicata dal legislatore regionale alla Partecipazione, con gli specifici interventi del 2007, con la legge n.69, e nel 2013, con la legge n.46; così, nelle “disposizioni procedurali”, il legislatore regionale, non solo sancisce che all'interno del *contenuto obbligatorio* dell'Atto di Avvio del Procedimento rientrino sia il “Programma delle attività d'informazione e di partecipazione della cittadinanza alla formazione dell'atto di governo del territorio”, sia “l'individuazione del Garante dell'Informazione e della Partecipazione”, responsabile dell'attuazione del suddetto Programma, ma ribadisce anche che il Responsabile del Procedimento assicuri un'effettiva e consapevole partecipazione”, acquisendo eventuali segnalazioni, proposte, contributi presentatili e formulatigli dai soggetti interessanti, i quali hanno diritto di accedere agli atti amministrativi relativi ai procedimenti di formazione degli atti di governo del territorio.

La legge n.65/2014 prevede, essenzialmente, due “momenti partecipativi”: il primo, “diluito” durante la fase di formazione dello strumento di pianificazione da adottare, vede il Garante dell'Informazione e della Partecipazione assumere “ogni necessaria iniziativa” per assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini alle iniziative previste all'interno del “programma delle attività di partecipazione”, contenuto nell'atto di Avvio del Procedimento, che, generalmente, si sostanzia in un ciclo d'incontri con le categorie e con la popolazione, chiamata a contribuire all'elaborazione del *progetto*, oggetto della *Proposta di Piano* che verrà sottoposta alla valutazione del Consiglio Comunale per l'Adozione; il secondo, invece, che deve concludersi entro i 60 giorni successivi alla data di pubblicazione sul BURT dell'avviso di avvenuto deposito dell'atto adottato, consiste nella presentazione delle “osservazioni” da parte di *chiunque*, le quali, dopo essere state sottoposte all'esame dell'ufficio tecnico e dell'autorità competente per la VAS, vengono *controdedotte* in sede di Approvazione dello Strumento, la cui relativa delibera dovrà contenere il puntuale riferimento alle osservazioni pervenute e l'espressa motivazione delle determinazioni adottate dal Consiglio Comunale.

È evidente, dalla disciplina riportata, come la Regione Toscana si sia posta all'avanguardia nel processo di “apertura” dei suoi procedimenti in

materia di governo del territorio al contributo della cittadinanza, sposando, come già accennato in precedenza, una concezione dell'istituto delle "osservazioni" decisamente più ampia e comprensiva di quella prevista a livello nazionale, stemperando la distinzione col diverso istituto delle "opposizioni" di natura difensiva e riconoscendo nella facoltà, attribuita a *chiunque*, di presentare osservazioni l'"espressione di un diritto civico", incompatibile con una loro, esclusiva, finalizzazione alla "collaborazione".

L'altro sentiero intrapreso dalla Regione Toscana lungo il cammino verso del Principio Partecipativo, l'ha condotta all'emanazione della Legge regionale n.69/2007, sulla "Promozione della Partecipazione all'elaborazione delle Politiche Regionali e Locali", che, nata come un "esperimento di Democrazia Deliberativa" della durata di 5 anni, ha trovato la sua conferma e perfezionamento con la Legge n.46/2013; quest'ultima, come si evince anche dalla sua denominazione ("Dibattito Pubblico Regionale e Promozione della Partecipazione all'elaborazione delle Politiche Regionali e Locali"), intervenne su quegli aspetti della precedente legge che, nonostante il suo generalizzato successo, non riuscirono ad "attecchire" con eguale efficacia: se, infatti, due dei tre istituti creati dal legislatore regionale, l'"Autorità Regionale per la Partecipazione" e il "Sostegno Regionale ai Processi Locali di Partecipazione", potevano dirsi un esperimento riuscito, il terzo di essi, il "Dibattito Pubblico Regionale", nel periodo di vigenza della legge n.69, non vide un'applicazione pratica paragonabile all'interesse e alla considerazione ottenuta, invece, tra gli studiosi del diritto, convincendo il legislatore regionale a proporre dei correttivi più profondi ed incisivi rispetto ai semplici ritocchi apportati alla disciplina degli altri due istituti, i quali, nonostante alcune, fisiologiche inefficienze e distorsioni applicative, potevano già considerarsi una scommessa vinta. A causa della sostanziale assenza di applicazioni pratiche della disciplina regionale in materia di Dibattito Pubblico, che solo recentemente ha visto la genesi di due esperienze, a Gavorrano e a Livorno, questo elaborato non ha potuto affrontare il concreto dispiegarsi della normativa procedurale, a differenza di quanto avvenuto, invece, con riferimento al Sostegno Regionale.

Entrando nel dettaglio degli istituti previsti dalla legge regionale, ho potuto riscontrare come il legislatore toscano abbia recepito le difficoltà

palesatesi nel quinquennio precedente e abbia cercato di porvi rimedio predisponendo una disciplina riveduta e corretta per ciascuno di essi: in primo luogo, venne rivista la composizione dell'Autorità Regionale per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione (APP), superando il carattere monocratico della previgente legge e provvedendo a raccorderla con la figura del Garante Regionale per la Partecipazione (ex art.39 della legge n.65/2014); il rinnovato organo di garanzia, composto da 3 membri nominati dal Presidente del Consiglio Regionale su designazione del Consiglio Regionale, ed integrato dal Garante Regionale per la Partecipazione, come membro eventuale con funzioni consultive nei Procedimenti Partecipativi inerenti a questioni di Governo del Territorio, venne, quindi, confermato come organo di riferimento nelle procedure del Sostegno Regionale ai Procedimenti Partecipativi Locali e del Dibattito Pubblico, potendo, in quest'ultimo caso, non limitarsi a valutarne e ad ammetterne l'attivazione, ma procedere essa stessa all'attivazione d'ufficio nelle ipotesi in cui questa era sancita come obbligatoria dalla normativa, costituite dalle opere d'iniziativa pubblica comportanti investimenti superiori a 50 milioni di euro, dalle previsioni di localizzazione, contenute in piani regionali, di opere nazionali per le quali sono previsti investimenti superiori alla suddetta soglia finanziaria, nonché, infine, dalle ipotesi di opere di iniziativa privata eccedenti sempre la suddetta soglia d'investimento finanziario, per le quali è previsto, inoltre, il coinvolgimento del soggetto promotore privato da parte dell'APP, affinché collabori alla realizzazione del Dibattito Pubblico, "contribuendo attivamente al suo finanziamento". Tali previsioni di attivazione obbligatoria si prefiggevano di aumentare le probabilità di applicazione del Dibattito Pubblico, un istituto al cui interno il trittico di principi, costituito dal Canone Deliberativo, da quello di Massima Inclusione e da quello del Pluralismo Informativo, s'incanala in una procedura ove il soggetto proponente sottopone la propria proposta ad una "discussion pubblica", improntata al rispetto dei suddetti principi; in tale procedura, i soggetti proponenti l'intervento forniscono una *relazione sull'opera* all'APP, la quale, se ritiene che questa non necessiti d'integrazioni, sospende l'adozione e l'attuazione degli atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto di Dibattito Pubblico ed indice quest'ultimo con *atto motivato*, che, allo scopo di

promuovere una partecipazione connotata dalla “piena parità d’espressione di tutti i punti di vista”, non solo stabilisce le *modalità di svolgimento*, ma anche le fasi e la durata del dibattito, che non può eccedere i 90 giorni dall’istruttoria tecnica, nonché la figura del *Responsabile del Dibattito Pubblico*: quest’ultimo curerà lo svolgimento del processo di confronto pubblico, che, di norma, si tiene nelle “fasi preliminari” di elaborazione del progetto (e, comunque, mai oltre l’avvio della progettazione definitiva) e redigerà il *rapporto finale*, da inviare alla APP, che riferisce dei contenuti e dei risultati del DP, mettendo in evidenza tutti gli argomenti sostenuti e le conclusioni cui si è giunti al suo termine; questo rapporto, successivamente, viene inviato dall’APP alla Giunta Regionale, la quale ne dispone la pubblicazione sui siti istituzionali e sul Burt; entro 90 giorni da quest’ultimo adempimento, il soggetto titolare, o il responsabile della realizzazione dell’opera, fornendo adeguata motivazione della propria decisione, deve dichiarare, anche in base a quanto emerso nel processo, se *intende rinunciare all’opera, formulare ipotesi progettuali alternative, proporre le modifiche che intende realizzare oppure confermare il progetto sul quale si è svolto il DB*, motivando la propria scelta.

Il tema della “spettanza del potere deliberativo” ha generato molte discussioni dottrinali; tuttavia, la soluzione scelta dalla Regione Toscana, che prevede l’*obbligo di motivare la scelta* difforme, pur trattandosi del “minimo richiesto”, è stata salutata con favore dalla maggioranza dei commentatori e trova anche l’assenso dello scrivente, in quanto trattasi di una scelta che rispetta quel “giusto mezzo” che garantisce, comunque, la serietà del rapporto tra “credibilità del processo partecipativo realizzato” e “decisione finale”: tale soluzione, infatti, permette, comunque, ad un dibattito, improntato sui principi della democrazia deliberativa, di giungere fino ad “imporre” la c.d. soluzione zero, qualora riesca a giungere a livelli di credibilità e persuasività tali da suggerire al proponente di rinunciare alla realizzazione dell’opera; dal punto di vista del Proponente, lo strumento offre in dono la non trascurabile possibilità di disinnescare, sin dal principio, pericolose iniziative capaci di sfociare in manifestazioni NIMBY nelle fasi successive, capaci di tradursi in costi economici ben superiori a quelli richiesti per contribuire alla realizzazione del Dibattito Pubblico.

L'ultimo istituto previsto dalla Legge Regionale sulla Promozione della Partecipazione è il *Sostegno regionale ai Processi Partecipativi Locali*, che, in questo elaborato, ho trattato portando come esempi le differenti esperienze del progetto "Porto le mie idee", presentato dall'Associazione "Amare Marina", e di quello del Bilancio Partecipato sul verde pubblico portato avanti dal Comune di Massa. Il *Sostegno* è il principale strumento attraverso il quale si è articolata la funzione di promozione della Partecipazione da parte dell'APP, con la quale la Regione Toscana cova la , neppure troppo, celata speranza di riuscire a diffondere una cultura della Partecipazione ai Processi Decisionali che non abbia più bisogno di sostegno od incentivi; con tale istituto, la Regione Toscana, previa firma di un *protocollo d'intesa*, in caso di domanda presentata da Ente Locale, con il quale questo s'impegna a condividere ed accettare i principi e le procedure previste nella legge n.46 e a sospendere gli atti amministrativi potenzialmente pregiudizievoli per l'esito del processo partecipativo, s' impegna a garantire il proprio *apporto, finanziario e/o metodologico*, a progetti partecipativi presentati da Enti Locali, istituti scolastici, associazioni, comitati, gruppi di residenti o singoli cittadini, ultra-sedicenni, che abbiano raccolto un numero di firme corrispondente ad una determinata percentuale della popolazione residente.

Nonostante la legge lasci autonomia ai soggetti proponenti sulla definizione delle tecniche partecipative da utilizzare durante l'iter procedurale, al fine di verificarne la corrispondenza al livello qualitativo e agli standard partecipativi richiesti, l'ammissione al sostegno è, comunque, subordinata alla sussistenza di precisi *requisiti* nella *domanda preliminare di richiesta*, da redigere secondo uno schema fornito dall'APP; il soggetto proponente, inoltre, deve scegliere strumenti e metodologie partecipative "congruenti con le finalità del percorso e del contesto di svolgimento", assicurando la loro massima inclusività e la piena parità d'espressione di tutti i punti di vista e di gruppi sociali o culturali diversi; in caso di richiesta presentata da Ente Locale, oltre alla citata firma del Protocollo d'Intesa, è richiesta la messa a disposizione di risorse proprie, finanziarie ed organizzative, e l'impegno a garantire l'accessibilità di tutta la documentazione rilevante.

Per evitare la logica dei *finanziamenti a pioggia*, anche in considerazione delle scarse risorse finanziarie a disposizione, il legislatore toscano ha previsto dei *Criteri di Priorità* che l'APP deve seguire nel decidere sull'Ammissibilità delle Domande Preliminari presentate, le quali, se ritenute ammissibili, devono essere seguite, entro 30 giorni dalla ricevuta comunicazione, da una Domanda Definitiva, corredata dalla *progettazione analitica* del processo partecipativo, che assicuri la piena espressione di tutti i punti di vista, l'eguaglianza d'accesso al dibattito, l'inclusività delle procedure, la neutralità della gestione del processo, nonché la massima diffusione delle conoscenze e delle informazioni necessarie ad ottenere la più ampia e consapevole partecipazione, rendendo disponibile tutta la documentazione relativa al processo, anche per adempiere a fini divulgativi che favoriscano lo sviluppo dell'istituto del Sostegno.

L'Autorità procede alla definitiva ammissione entro 30 giorni dalla presentazione della Domanda Definitiva, con atto motivato, col quale può condizionare l'accoglimento a modifiche al progetto, per renderlo più rispondente ai requisiti e ai criteri di priorità, indicare modalità di svolgimento integrative, richiedere il coordinamento a progetti simili e concedere il patrocinio gratuito a quei progetti, validi e innovativi, che, tuttavia, non sono riusciti a rientrare nella lista dei progetti finanziati.

Nell'ultimo capitolo di questo mio elaborato, ho cercato di esaminare l'applicazione dell'ampio strumentario predisposto dal legislatore della Regione Toscana per aprire i propri procedimenti decisionali al Principio Partecipativo, concentrando la mia analisi su due esempi di Procedimenti Partecipativi Locali, che hanno ottenuto il Sostegno Regionale, e sull'effettivo rispetto delle disposizioni "filo-partecipative" della legislazione regionale in materia di governo del territorio nelle vicende riguardanti l'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica del Comune di Massa, investito dalle manifestazioni di protesta dei propri cittadini dopo l'Adozione, in Consiglio Comunale, del Regolamento Urbanistico; nell'esaminare queste tre vicende, ho cercato di capire se una corretta applicazione del succitato strumentario abbia, effettivamente, consentito di evitare l'insorgere di pericolosi conflitti tra amministrazione e cittadinanza, o, quantomeno, avrebbe potuto disinnescare quelle tensioni che

sono, successivamente, “sfociate nella piazza”.

Le vicende del Procedimento Partecipativo “Porto le mie Idee”, proposto dall’Associazione “Amare Marina” ed avente ad oggetto il progetto di riqualificazione urbana del Waterfront di Marina di Carrara, mi hanno portato ad interrogarmi se potesse considerarsi un successo o se l’adozione di un approccio diverso avrebbe consentito un esito diverso da quello ottenuto col progetto presentato dall’associazione, la quale, di fronte alla proposta di riqualificazione del lungomare vincitrice del Concorso di Idee, indetto dall’Autorità Portuale per la progettazione preliminare di un’opera che aveva già ottenuto lo sblocco di 25 milioni di euro di finanziamento, si fece promotrice di una visione diametralmente opposta ed incompatibile con l’idea progettuale avanzata dall’Autorità Portuale. Il progetto partecipativo, per il quale l’associazione chiese il Sostegno, si presentava come un “interessante caso di ibridazione tra diverse metodologie partecipative”, ricomprendendo al suo interno il consensus building, col tavolo di accompagnamento di garanzia, l’approccio deliberativo nei laboratori di discussione composti da circa 80 cittadini (dei quali, circa 50 estratti a sorte) e l’utilizzo di tecniche di community planning, della progettazione partecipata; tuttavia, nonostante le interessanti premesse, il processo partecipativo venne irrimediabilmente minato, nella sua efficacia ed effettività, dall’assenza, dal tavolo di garanzia e dalle altre attività partecipative, dei più importanti stakeholder del mondo economico cittadini, quegli “operatori del marmo” che, una volta appresa la notizia della permanenza del potere decisionale in capo all’amministrazione, come previsto dalla legge, hanno disertato il procedimento, contribuendo a comprometterne la persuasività; altro elemento che ha contribuito a sminuire la legittimazione pubblica del processo, sia agli occhi del potere politico sia a quelli dell’opinione pubblica, è stato l’utilizzo del sistema della “selezione casuale per sorteggio”, come modalità di reclutamento dei cittadini ai laboratori di discussione, che, se da una parte ha permesso di ricreare un’eterogenea palette di interessi e delle esigenze presenti in città, limitando, al contempo, l’eccesso di conflittualità che si sarebbe generato con una partecipazione aperta a tutti, dall’altra, in una realtà, già di per sé, connotata da una forte dietrologia e da una notevole carica conflittuale (accentuata dai ripetuti



disastri di natura nell'ultimo decennio), ha portato parte dell'opinione pubblica ad insinuare che tale metodo fosse stato scelto per manipolare la tipologia dei partecipanti e gli esiti del percorso, mentre, di contra, l'amministrazione pubblica, avvertendo un certo "fumus politico" provenire dal processo, si irrigidì, anche a causa delle frequenti derive, verso questioni di natura pianificatoria esulanti dal focus della "riqualificazione dell'interfaccia porto-città", causate anche dalle dichiarazioni pubbliche e a mezzo stampa di importanti soggetti del procedimento.

Dopo 3 mesi dal termine dell'esperienza, il Comune di Carrara, che prima d'iniziare il percorso aveva firmato il Protocollo d'Intesa con la Regione, approvò una delibera che accolse solo parzialmente gli elementi e le linee guida emerse dal processo, mantenendo, tuttavia, immutata la propria politica urbanistica, compresa la scelta di creare un nuovo porto turistico in aggiunta all'attuale porto commerciale, fortemente contestata dall'associazione promotrice del processo partecipativo.

La grande delusione mostrata da quest'ultima, per l'esito e per la scarsa vincolatività del procedimento, mi ha portato a riflettere se tale risultato dovesse, effettivamente, considerarsi un fallimento o se, come sostenuto nella *relazione finale*, un'esperienza positiva. Se si parte dallo, errato, assunto che tali processi partecipativi operino in trasferimento dell'onere decisorio in capo all' "assemblea di cittadini" o impongano un "vincolo decisionale" all'amministrazione pubblica, l'esaminato processo può considerarsi un fallimento; tuttavia, come sostenuto dalla prevalente dottrina e ricavabile dal testo della legge n.69/07, la finalità di tale strumento non è quella di imporre un "vincolo pre-deliberativo" al decisore, bensì quello di "aumentare la democraticità" di procedimenti decisionali che, altrimenti, rimarrebbero chiusi al cittadino, mantenendo, tuttavia, in capo al decisore pubblico, in quanto unico soggetto in grado di assumersi la responsabilità di tali scelte, il momento decisorio; quello che tali processo possono porre è un "vincolo politico", più o meno marcato, qualora riescano a porsi come credibili "megafoni" di tutte le correnti di pensiero presenti in una comunità e come reali messi di una solida posizione maggioritaria su una determinata questione, oppure, come accaduto nel caso del "Bilancio Partecipato di Massa", venga soddisfatta una condizione prefissata che

“suggelli” l’“influenza effettiva” del procedimento partecipativo sulla decisione finale.

La mancanza di chiarezza su tale, fondamentale, aspetto della procedura, a mio parere, rischia di creare il paradossale risultato di generare ancora più sfiducia e tensioni nella cittadinanza, alimentando la convinzione che le opinioni dei cittadini non vengano ascoltate; secondo lo scrivente, nello specifico caso esaminato, l’Autorità Portuale o l’Ente Locale, anche in considerazione dell’elevato investimento finanziario legato all’opera di riqualificazione del waterfront, avrebbero dovuto richiedere loro stesse il sostegno regionale o, ancor meglio, sottoporre all’Autorità Regionale per la Promozione della Partecipazione una richiesta d’attivazione di Dibattito Pubblico, che, sicuramente, avrebbe coinvolto tutti i gruppi d’interesse economico e sociale della città, compresi quegli stakeholder che, nel processo del 2010, scelsero di rimanere a latere dell’iniziativa.

Ad un esito diverso giunse, invece, il progetto partecipativo proposto dal Comune di Massa, che prevedeva un percorso di Bilancio Partecipato per coinvolgere i cittadini, le attività commerciali e le realtà organizzate nel processo di definizione delle priorità da seguire nella ripartizione della quota di spesa che il bilancio previsionale avrebbe riservato agli investimenti per gli interventi di manutenzione di tra le aree verdi comunali in condizioni di particolare degrado e disagio sociale, ricorrendo all’utilizzo di “strumenti di consultazione innovativi” come quelli legati alla cosiddetta E-Democracy, in un’esperienza partecipativa improntata ai principi della “trasparenza dell’azione politica”, della “partecipazione attiva dei cittadini” e della loro responsabilizzazione nel processo decisionale, che avrebbe, comunque, visto il Consiglio Comunale esprimersi in via definitiva, nell’ottica, non solo di accrescere la consapevolezza del cittadino in ordine alle potenzialità delle aree verdi comunali e dei costi per la loro gestione e manutenzione, ma anche di recuperare e rafforzare il legame tra l’amministrazione e la cittadinanza. L’obiettivo principale del progetto proposto dall’Ente Locale, tuttavia, era quello di recuperare e riqualificare i parchi cittadini periferici, caratterizzati, sì, da un disagio sociale, ma anche da un irrealizzato potenziale aggregativo, attraverso un procedimento partecipato che avrebbe sia consentito ai residenti di stilare un ordine di priorità degli interventi, che avrebbero contribuito alla

rinascita e alla rivitalizzazione del loro parco, sia, in una logica di loro empowerment, richiesto il loro successivo contributo alla nascita di “gestioni dal basso” dell’area pubblica da parte di futuri Comitati di cittadini, che, nelle speranze del progetto, avrebbero dovuto costituirsi in ogni parco.

Il progetto, che avrebbe dovuto articolarsi in 4 distinte fasi, con un’iniziale fase di e-democracy, seguita da una dedicata al vero e proprio Bilancio Partecipato e da un’altra orientata alla definizione delle Strategie per la Cura dal Basso del verde pubblico, per concludersi, infine, con la Restituzione Pubblica, vide, tuttavia, non trascurabili modifiche alle sue modalità di svolgimento ed un parziale ridimensionamento dei suoi obbiettivi a causa sia di ritardi nell’attuazione di importanti sotto-fasi del procedimento, sia di scelte coscienti di carattere organizzativo, resesi necessarie nel passaggio del progetto dalla carta alla realtà applicativa: così, la prevista fase di “e-democracy” venne, dapprima, posticipata e, successivamente, ricalibrata all’interno di una più ampia Fase di “Comunicazione ed Informazione”, che combinò attività di diffusione online della notizia del Bilancio Partecipato ad attività di *outreach* territoriale per il reclutamento dei partecipanti, mentre le successive Fasi, del Bilancio Partecipato e delle Strategie per la Cura dal Basso, vennero svolte in contemporanea all’interno della Fase II di “Progettazione Partecipata”, che si articolò in 13 incontri di progettazione aperti al contributo di chiunque, svoltisi all’interno dei 6 parchi pubblici coinvolti nel progetto, ed orientati alla definizione, attraverso un percorso improntato al principio deliberativo e a quello della massima inclusione, di un “Progetto Definitivo di Riqualificazione” per ciascun parco, da sottoporre, dopo una previa valutazione di fattibilità pratica, economica e politica degli interventi, operata dall’amministrazione, alla Votazione da parte della popolazione, nella terza fase di “Promozione dei Parchi e Votazione”, all’interno della quale i residenti delle aree interessate dal progetto partecipativo si sono prodigati nell’organizzazione di attività di promozione dei rispettivi progetti e nella raccolta dei voti necessari a superare la soglia minima, di 250 voti, stabilita dall’amministrazione comunale, per ottenere la realizzazione degli interventi da essi scelti, come prioritari, nei suddetti incontri di progettazione partecipata: la scelta di condizionare l’attuazione dei singoli progetti, al raggiungimento di una soglia minima di voti, andava nella

direzione di legare l’“influenza effettiva” del procedimento partecipato ad un parametro oggettivamente predeterminato, che, in sede di presentazione in Consiglio Comunale della proposta di Approvazione della relativa Variante di Bilancio, avrebbe costituito un “vincolo politico” difficilmente solubile anche dall’opposizione, che, presumibilmente, non si sarebbe assunta a “responsabilità politica” di vanificare l’esito di un procedimento partecipativo dal seguito “certificato”. Anche la Fase della Votazione si caratterizzò per il più ampio rispetto dei principi deliberativi, con quello della massima inclusione che trovò la propria realizzazione della possibilità di procedere alla scelta non solo attraverso il voto online, ma anche con il tradizionale voto cartaceo, attraverso seggi mobili promossi dai cittadini in diverse zone della città, che permisero un’agevole compressione del “digital divide” che avrebbe comportato il ricorso al solo canale telematico.

Al termine della fase di Votazione, si svolse la quarta fase di “Restituzione Pubblica”, con un’Assemblea Pubblica che chiuse il “processo partecipativo in senso stretto”, con l’annuncio del superamento della soglia minima da parte di tutti i progetti e del progetto dichiarato “vincitore”, che si aggiudicò la tranche di finanziamento ulteriore, messo a disposizione dall’amministrazione per la realizzazione di un intervento caratterizzato da un importante esborso economico, ma anche dalle indubbie capacità di rivitalizzazione e riqualificazione del parco. Il “processo partecipativo allargato”, invece, è proseguito col monitoraggio sull’effettiva realizzazione degli interventi da parte dell’amministrazione, che, nel dicembre 2016 ha inaugurato il campo da calcetto del Parco del Borgo del Ponte, progetto che ottenne il maggior numero di voti, chiudendo, così, la fase della realizzazione degli interventi.

L’esperienza del Bilancio Partecipativo del Comune di Massa, a mio parere, può essere presa come esempio di corretta applicazione delle previsioni di effettiva partecipazione ed empowerment dei cittadini nei processi decisionali pubblici, avendo garantito una reciproca acquisizione di conoscenze e consapevolezza, con l’amministrazione che ha potuto ottimizzare le sue, scarsa, risorse, attraverso la presa di coscienza delle reali esigenze delle comunità di residenti, chiamate a partecipare ad un percorso pienamente deliberativo e ad esprimere, in un contesto allargato, le proprie

preferenze con un voto finale, a sigillo non di una scelta calata dall'alto, bensì di un'esperienza che ha permesso loro di avere accesso ad informazioni, altrimenti, sconosciute e ad aprire il loro punto di vista ad una prospettiva che non fosse, unicamente, quella di destinatari finali di una decisione, ma anche di amministratori di un bene pubblico; in tale maniera è stato aperto un "canale di dialogo" che, a mio parere, le istituzioni ed i cittadini sono chiamati a percorrere con costanza, anche per questioni più "spinose" di quelle, comunque importanti, affrontate con questo progetto.

Canale che, invece, non sembra essere stato sufficientemente "navigato" dalla medesima Amministrazione Cittadina nel processo di Adozione del Regolamento Urbanistico del Comune di Massa, come è possibile intuire dal moto di protesta che si è scatenatosi alla "lettura" del Progetto adottato dal Consiglio Comunale con la delibera n.58 del 24 luglio 2015, del quale, nel Capitolo V, ho tentato di ricostruire le origini e le cause scatenanti. L'adottato Regolamento Urbanistico dovrebbe dare attuazione alle previsioni contenute all'interno del Piano Strutturale, approvato in via definitiva, dopo un iter assai "travagliato", dalla delibera del Consiglio Comunale n.73/2013, dopo aver apportato le modifiche richieste dagli esiti della Conferenza Interistituzionale Paritetica; in tale delibera vennero controdedotte le 27 osservazioni giunte agli sportelli dell'amministrazione, che si sommarono alle 273 già presentate in occasione dell'Adozione del primo progetto di Piano Strutturale, deliberato con atto del Consiglio Comunale n.32/2009.

Nell'analizzare le controdeduzioni alle osservazioni presentate al Piano Strutturale, riportate negli allegati M e A, rispettivamente, delle delibere n.66/2010 e n.58/2015, e messe a disposizione per la consultazione sul sito istituzionale del Comune, ho cercato di ricostruire quale concezione della "natura delle osservazioni" fosse stata sposata dall'amministrazione comunale, se quella "collaborativa" e "funzionalizzata" esclusivamente all'interesse pubblico, sposata dal legislatore nazionale e dalla prevalente giurisprudenza del Consiglio di Stato, che avrebbe concesso all'amministrazione di limitarsi, in sede di controdeduzioni, a confutarle sostenendo di ritenerle, "in modo serio e ragionevole", in contrasto "con gli interessi e le considerazioni generali poste alla base della formazione dello

strumento di pianificazione territoriale”, oppure quella adottata dalla Regione Toscana, che, sfumando la linea di demarcazione tra “osservazioni” e “opposizioni”, ne ammette un’inflessione “oppositiva” e, nell’ottica di un riavvicinamento delle posizioni tra cittadini e Amministrazione, ne prescrive un obbligo di “specifica ed analitica motivazione”, dal quale, invece, la succitata interpretazione nazionale permetteva di affrancarsi. L’esaustività delle motivazioni fornite dall’Ufficio Tecnico, e riprese dal Consiglio Comunale per fondare le proprie determinazioni in sede di Approvazione assembleare del PS, mi portano a ritenere che tale *momento partecipativo* sia stato svolto in maniera conforme alle previsioni della, allora vigente, legislazione toscana in materia di governo del territorio.

La “Natura” delle osservazioni è al centro anche delle vicende che riguardano il Regolamento Urbanistico adottato nel 2015, poiché l’Amministrazione Comunale di Massa, per rimediare ad un “supposto” deficit partecipativo nella fase di elaborazione e formazione del Progetto di Regolamento Urbanistico, sembrerebbe aver sposato una concezione ancor più “aperta” rispetto a quella accettata dal legislatore toscano, avendo lasciato intendere la possibilità di sottoporre ad attenta valutazione anche quelle osservazioni di natura “quasi esclusivamente oppositiva”. Ma è davvero così? L’Amministrazione Comunale intraprese il cammino verso la definizione del RU avviando la procedura di VAS con la delibera della Giunta Comunale n.327/2012, con la quale recepi i contenuti del Documento Preliminare ed invitò il Settore 4 – Pianificazione Territoriale, nella sua qualità di organo proponente, ad attivare le opportune “forme di informazione e partecipazione del pubblico”, dopo aver provveduto a trasmettere il suddetto documento alle strutture organizzative competenti per la VAS e agli enti ed organismi pubblici autorizzati ad inviare contributi per la formazione del Quadro Conoscitivo: tale adempimento, essendosi compiuto prima dell’entrata in vigore della legge regionale n.65/2014, avrebbe permesso al Comune di Massa di adottare ed approvare il Regolamento Urbanistico, seppur con riferimento al solo territorio urbanizzato, con i contenuti della legge n.1/05, prevedendo, tuttavia, che alla scadenza dell’efficacia giuridica quinquennale dell’approvato regolamento, l’amministrazione avrebbe dovuto provvedere ad una nuova adozione ed approvazione del Piano Strutturale, seguita dal

Piano Operativo; tale circostanza, unita alla scadenza delle *clausole di salvaguardia* contenute all'art.150 del Piano Strutturale, necessarie per un territorio piegato dal dissesto idrogeologico, convinsero l'amministrazione comunale ad operare la scelta a favore di un Regolamento Urbanistico "di transizione", connotato da una filosofia orientata al *recupero dell'esistente*, vincolando le limitate previsioni di nuova edificazione alla preventiva realizzazione, da parte del privato, in via perequativa/compensativa, degli standard infrastrutturali ed urbanistici necessari, per rientrare nei minimi di legge: data la scarsità di risorse economiche per realizzare tali necessarie opere di urbanizzazione primaria, quindi, l'Amministrazione Comunale aveva legato il raggiungimento di tali standard a degli *Ambiti di Riorganizzazione Urbanistica* (ARU), dove avrebbe concesso ai privati di provvedere con interventi di nuova edificazione. La "pietra dello scandalo", che ha provocato le numerose manifestazioni di protesta nelle strade della città, è costituita proprio dalla previsione degli ARU, che hanno generato feroci accuse all'Amministrazione, che, avendoli, di fatto, "secretati" negli incontri aperti al pubblico, sarebbe da considerare rea di aver violato le disposizioni del legislatore regionale in materia di partecipazione ai Procedimenti di Pianificazione Urbanistica.

Dopo aver ripercorso le tappe che hanno portato all'adozione del Regolamento Urbanistico ed aver esaminato i verbali degli incontri che il Garante dell'Informazione della Partecipazione (nominato con determinazione dirigenziale n.3894/2012) ha pubblicato sul sito <http://ru.comune.massa.ms.it>, appositamente creato per favorire una partecipazione informata al procedimento di formazione dell'atto di governo del territorio, la mia opinione è che "*in medio stat...veritas*": il processo partecipativo approntato durante le fasi preliminari all'Adozione del Regolamento Urbanistico può essere considerato pienamente legittimo, in quanto rispettoso delle previsioni sancite dalle leggi n.1/2005 e n.65/2014, con riferimento all'apporto dei cittadini in tale fase del procedimento, essendo stato predisposto un ciclo di incontri aperti al pubblico, che si sono sostanziati in un dialogo costruttivo tra i cittadini presenti, i rappresentanti dell'amministrazione (sindaco compreso) e i tecnici deputati alla formazione e redazione del progetto. Ma se il percorso è stato "sufficientemente"

partecipato, come si giustificano le proteste?

È mia opinione che le proteste dei cittadini, non tutte ascrivibili alla cosiddetta “sindrome NIMBY”, trovino fondamento giustificativo nella distanza intercorrente tra l’esaminato procedimento urbanistico e i principi della Democrazia Partecipativa e Deliberativa, che la Regione Toscana ha abbracciato nell’ultimo decennio, presentando diversi elementi di criticità con riferimento a canoni fondamentali di tali teorie: con riferimento al Principio Deliberativo in senso stretto, ad esempio, è mia opinione che la scelta dell’Amministrazione di mantenere il riserbo sulla disciplina degli ARU, sino alla loro discussione in Commissione, non sia stata strategicamente accorta, perché, oltre ad aver mantenuto una condizione di “asimmetria informativa” tra amministrazione e cittadini, determinando una profonda spaccatura nel loro rapporto, è andata in una direzione opposta a quella indicata dalla legislazione toscana e dalla teoria deliberativa, che, proponendosi di “stanare” i conflitti in una fase dove possa essere ancora possibile discuterne e ricomporli, cerca di evitare proprio l’insorgere di moti di protesta come quelli che hanno investito l’amministrazione comunale massese; altro aspetto su cui, a mio parere, quest’ultima avrebbe potuto compiere scelte più lungimiranti è quello relativo al Principio della Massima Inclusionione, poiché, invece di “limitarsi” ad “aprire le porte della sala consiliare” per il ciclo d’incontri con categorie e cittadinanza, avrebbe potuto predisporre un procedimento più capillare, organizzando, ad esempio, una prima serie di riunioni a carattere informativo in ciascuna delle UTOE oggetto delle previsioni del Regolamento Urbanistico, allo scopo di coinvolgere anche i cittadini meno informati; a tale problematica si è accompagnata quella inerente al cosiddetto “*divario digitale*” (Digital divide), che l’amministrazione, probabilmente per ragioni di carattere tecnico, non ha considerato al momento della pubblicazione degli atti del Regolamento Urbanistico adottato: a mio parere, infatti, la non immediata reperibilità delle informazioni per chi non ha dimestichezza col mezzo informatico, nonché l’arretratezza dell’infrastruttura digitale nel nostro territorio, avrebbero dovuto suggerire all’Amministrazione la necessità di predisporre un complementare sistema di informazione per tutti coloro che,



per un motivo o per un altro, appartengono alla *lama inferiore della forbice digitale*.

Per quanto, personalmente, possa ritenere comprensibili e, financo, condivisibili alcune delle motivazioni che hanno portato l'Amministrazione Comunale a limitare in maniera evidente l'esplicarsi della partecipazione nella fase di progettazione e formazione del Regolamento Urbanistico, la mia riflessione non può mancare di sottolineare come tale scelta l'abbia costretta a cercare di recuperare, faticosamente, il rapporto fiduciario coi cittadini e ad accettare, in una fase successiva, compromessi su quegli ambiti che, per ragioni di necessario contingentamento dei tempi e di opportunità politica, aveva deciso di non sottoporre a discussione, in una fase ove, certamente, avrebbe avuto modo di ricomporre in maniera più "armonica" le distanze con le posizioni di gran parte dei cittadini.

Dalle esperienze esaminate è possibile trarre una riflessione conclusiva sulla reale valenza dell'applicazione del Principio della Partecipazione nei processi decisionali pubblici e, in particolare, in quelli in materia urbanistica: l'apertura operata dal legislatore della Regione Toscana, infatti, ha recepito l'avvenuta svolta nella considerazione della Partecipazione nei processi decisionali pubblici, nella convinzione che l'apporto dei privati possa contribuire sia all'adozione di decisioni migliori e maggiormente rispondenti alle reali esigenze dei cittadini e sia al loro riavvicinamento con le istituzioni democratiche, respingendo pericolose tentazioni populistiche; quest'ultime, infatti, prendono vigore dalle situazioni di sfiducia ed insoddisfazione della comunità, che scelte mal ponderate o calate dall'alto finiscono per incanalare in manifestazioni pubbliche di dissenso e malcontento (se non di vera e propria rabbia), capaci di rallentare e, addirittura, bloccare la realizzazione di un progetto che i cittadini percepiscono come "estraneo". L'applicazione dei Principi di Partecipazione, e degli strumenti ad essi improntati, promette di porsi come efficace vaccino all'influenza dei movimenti populistici, purché il cammino che essa richiede di intraprendere venga percorso sino in fondo: una volta accettata la "sfida" di aprirsi ai cittadini, tale apertura, nei limiti del ragionevole, deve essere la più ampia e sincera possibile, nonché immune dal timore di giungere a posizione apertamente conflittuali nella fase di confronto, in modo da non minare quel fondamentale rapporto di fiducia, tra

cittadinanza ed istituzioni, che le teorie partecipative e deliberative cercano di ricomporre, perché, qualora venisse definitivamente meno, potrebbe comportare l'“ascesa del populismo a potere di governo”, col serio rischio che possa concretizzarsi una nuova uscita dalla Democrazia e dall'ordine costituzionale. Per tali ragioni, è parere dello scrivente che l'effettiva apertura dei procedimenti di pianificazione urbanistica al contributo dei cittadini, nonché la corretta applicazione degli strumenti partecipativi, come quelli predisposti dalla legislazione della Regione Toscana, ricoprano un ruolo fondamentale nella difesa della natura democratica della nostra civiltà.

## BIBLIOGRAFIA

### MONOGRAFIE

- **ALLEGRETTI U.** (a cura di), *Democrazia Partecipativa, esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010
- **ARNSTEIN S.R.**, *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, 1969
- **BOBBIO L.**, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli 2004
- **BOBBIO N.**, *Il Futuro della Democrazia*, Einaudi, Torino, 1994, edizione speciale per *Corriere della Sera*, 2010
- **BOHMAN J.**, *Public Deliberation, Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1996
- **CARTOCCI R.**, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007
- **DE SANTIS V.**, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino 2013
- **DE SOUSA SANTOS B.**, *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, Città Aperta, 2003

- **ELSTER J.**, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998
- **ELSTER J.**, *Argomentare e Negoziare*, Milano, Bruno Mondadori Editore, 2005
- **FLORIDIA A.**, (a cura di) *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carrocci editore, 2013
- **HABERMAS J.**, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M., 1992, ( versione italiana, L.CEPPA (a cura di), J.HABERMAS, *Fatti e Norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1996
- **MORTATI M.**, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975
- **PACI M.**, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna, 2008
- **PATEMAN C.**, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1970
- **PELLIZZONI L.**, *La Deliberazione Pubblica*, Meltemi Editore, Roma, 2005
- **PETTIT P.**, *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo*, Feltrinelli, Milano, ed.or.1999
- **PICCHI M.**, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2012
- **RAWLS J.**, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993 (versione italiana, S.VECA (a cura di), J.RAWLS, *Liberalismo Politico*, Piccola Biblioteca Einaudi, 2012
- **ROUSSEAU J.J.**, *Il Contratto Sociale*, 1762, Libro III, XV
- **SCHUMPETER J.**, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, ETAS, Milano, 2001
- **STELLA RICHTER P.**, *I principi del Diritto Urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002
- **SUNSTEIN C.**, *A cosa servono le Costituzioni*, Il Mulino, Milano, 2009
- **URBANI P.**, *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000

- **URBINATI N.**, *Lo scettro senza il re*, Donzelli, Roma, 2009
- **YOUNG I.M.**, *Justice, Inclusion, and Deliberative Democracy*, in S.Macedo (a cura di), *Deliberative Politics: Essay on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999

## ARTICOLI e SAGGI

- **AA.VV.**, “*Il Governo al tempo della crisi*”, <http://www.openpolis.it/dossier/il-governo-al-tempo-della-crisi/>
- **ALGOSTINO A.**, “*Il movimento No Tav e le forme della Democrazia*”, in *Costituzionalismo.it*, n.2/2007
- **ALLEGRETTI U.**, “*Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*”, in *Democrazia e Diritto* n.3/2006
- **ALLEGRETTI U.**, “*Procedura, procedimento, processo. Un’ottica di democrazia partecipativa*”, in *Dir.amm.* n.4/2007
- **ALLEGRETTI U.**, “*Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*”, in *Democrazia e Diritto* n.2/2008
- **ALLEGRETTI U.**, “*Democrazia Partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*”, in U.ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia Partecipativa, esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010
- **ALLEGRETTI U.**, “*Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*”, in *AIC* n.1/2011
- **ANTONINI L., NES M.**, “*Il nuovo inquadramento della funzione del governo del territorio nella riforma costituzionale: implicazioni sulla legislazione regionale vigente e futura*”, in “*Il diritto della regione*”, numero unico, 2014
- **ATRIPALDI V.**, in “*Lo Stato, la Piazza e la Democrazia Partecipativa*”, prefazione a A.PIGLIARU, “*La Piazza e lo Stato*”, Il Maestrale, Nuoro, 2012, p.XVIII.
- **BARTOLE S.**, “*Possibili usi normativi delle norme a valore meramente*

*culturale o politico*”, in “Le Regioni” 1-2/2005

- **BESSETTE J.**, “*Deliberative Democracy: the Majority Principle in Republican Government*”, in GOLDWIN, SCHAMBRA (a cura di) *How Democratic is the Constitution?*, AEI Press, Washington, 1980
- **BIFULCO R.**, “*Democrazia Deliberativa e Democrazia Partecipativa*”, in ASTRID RASSEGNA, n.91, 2009
- **BIFULCO R.**, “*Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*”, relazione al convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, 2009, p.2, reperibile sul sito [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)
- **BIFULCO R.**, “*La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa*”, in G.C.DE MARTIN e D.BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, Milano, 2010
- **BIFULCO R.**, “*Democrazia Deliberativa e Democrazia Rappresentativa*”, in G.C.DE MARTIN e D.BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, Milano, 2010
- **BIFULCO R.**, “*Democrazia Deliberativa*”, in A.FALZEA, PROSSI, E.CHELI, E.BRECCIA (a cura di), *Enciclopedia del Diritto, Annali IV*, Giuffrè, Milano, 2011
- **BOBBIO L.**, “*La democrazia deliberativa nella pratica*”, in *Stato e Mercato*, 1/2005
- **BOBBIO L.**, “*Dilemmi della Democrazia Partecipativa*”, in *Democrazia e Diritto* n.4/2006
- **CAMMELLI M.**, “*Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*”, in “Le Regioni” 1-2/2005
- **CASSESE S.**, “*La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche-Saggio di Diritto Comparato*”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.13, 2007
- **CATALDI L.**, “*Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto*”, in *Working Paper Centro Einaudi - Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica* n.3/2008
- **CIANCAGLINI M.**, “*La democrazia partecipativa in Toscana. Note a*

*marginale della legge regionale n.69/2007*”, in (a cura di) G.DEPLANO, *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom Edizioni, Gorizia, 2009

- **CIANCAGLINI M.**, “*Dall’incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*”, in U.ALLEGRETTI (a cura di) *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*”, Firenze University Press, Firenze. 2010
- **CIANCAGLINI M.**, “*L’applicazione della legge regionale toscana 60/2007 in materia di governo del territorio*”, in F.BORTOLOTTI-C.CORSI (A cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione*, Roma, EDIESSE, 2012
- **CIANCAGLINI M.**, “*Un’ulteriore tappa nel processo di consolidamento della Democrazia Partecipativa. La legge regionale Toscana n.46/2013*”, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 1/2014
- **CIOLLI I.**, “*La nuova riforma del Titolo V e i nuovi conflitti di fronte alla Corte Costituzionale*”, consultabile all’indirizzo web: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2015/11/Ines-Ciolfi.pdf>, 2015
- **COTTURRI G.**, “*Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella Costituzione Italiana*”, consultabile su <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/COTT/COTTURRI-Suss-Orizz-Cespe.pdf>, 2003
- **COTTURRI G.**, “*Democrazia Deliberativa e Partecipativa, sussidiarietà orizzontale*”, consultabile su [www.nonperprofitto.it/node/55](http://www.nonperprofitto.it/node/55), 2012
- **CRISAFULLI V.**, “*La sovranità popolare nella Costituzione italiana*”, in V.CRISAFULLI (a cura di) *Stato, popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985
- **C.CUDIA**, “*La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*”, in “Diritto pubblico” 1/2008,
- **DE SANTIS V.** “*La nuova legge della regione Toscana in materia di Dibattito Pubblico regionale e promozione della Partecipazione*” in Osservatorio AIC n.0, 2013,
- **DE SANTIS V.**, “*La Partecipazione democratica tra la crisi dei partiti e la trasformazione della forma di governo regionale*” in V.DE SANTIS, *La Partecipazione democratica nell’ordinamento delle regioni*,

Giappichelli, TORINO, 2013

- **DE SANTIS V.**, “*Le ragioni del ‘declino’ dei partiti nelle disposizioni in materia di partecipazione regionale*”, in V.DE SANTIS *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013
- **DE SANTIS V.**, “*Le leggi regionali organiche in tema di partecipazione*”, in V.DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli Editore, Torino, 2013
- **ESPOSITO C.**, “*Eguaglianza e giustizia nell'art.3 della Costituzione*”, in *La Costituzione Italiana. Saggi*, Padova, 1954
- **FALCON G.**, “*Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*”, in “Le Regioni” 1-2/2005
- **FALCON G.**, “*L'uomo situato. Due idealtipi di Democrazia Partecipativa*”, in U.ALLEGRETTI (a cura di) *Democrazia Partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010
- **FERRI D.**, “*L'Unione Europea sulla strada della democrazia partecipativa?*” in *Istituzioni del Federalismo*, n.2/2011
- **FLORIDIA A.**, “*La democrazia deliberativa in pratica, il caso Toscana*”, in *Istituzioni del Federalismo*, n.5/2007
- **FLORIDIA A.**, “*Idee e modelli di partecipazione. Il caso della Legge Toscana*”, in U.ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia Partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010
- **FLORIDIA A.**, “*Il rapporto tra processo e sistema: quattro casi di studio*”, in A.FLORIDIA (a cura di), “*La Democrazia Deliberativa: teorie, processi e sistemi*”, Carrocci Editore 2012
- **FRANCO L.**, “*L'«equivoca dizione» dell'art.33, co.2, Cost. tra le «norme generali», principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*”, in *Rivista AIC*, n.2/2013
- **GBIKPI B.**, “*Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa*”, in *Stato e Mercato*, n.73/2005
- **GBIKPI B., DELLA PORTA D.**, “*La partecipazione nelle istituzioni.*

*Concettualizzare gli esperimenti di Democrazia Deliberativa e Partecipativa*”, in *Partecipazione e Conflitto*, n.0, 2008

- **GIANFRANCO E.**, *I consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in *Quaderni Regionali*, n.3/2012
- **LANZARA G.F.**, *“La deliberazione come indagine pubblica”* in L.PELLIZZONI (a cura di) *La deliberazione pubblica*, Meltemi editore, Roma, 2005
- **LEWANSKI R.**, *“Democrazia deliberativa: nuovi orizzonti per la politica”*, in *Aggiornamenti Sociali* n.12/2007
- **LEWANSKI R.**, *“Institutionalizing Deliberative Democracy: the Tuscany laboratory”*, consultabile su <http://www.regione.toscana.it/-/legge-46-2013-iter-di-formazione-della-legge>
- **MANTINI P.**, *“Territori e riforma costituzionale, Relazione presentata al convegno di studi promosso dall’INU sul tema “Le città medie”, a L’Aquila il 5 novembre 2015”*, direttamente consultabile alla pagina web:  
<http://www.pausania.it/files/Territori%20e%20riforma%20costituzionale.pdf>
- **MENGOZZI A.**, *“Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto”*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.2/2011, nota 3
- **MORISI M.** *“Partecipazione e governo del territorio. Come consolidare una buona pratica consultabile”* su <http://www.regione.toscana.it/-/legge-46-2013-iter-di-formazione-della-legge>
- **MORO G.**, *“Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra Democrazia Partecipativa e Attivismo Organizzato dei cittadini in Italia e in Europa”*, in G.C.DE MARTIN e D.BOLOGNINO, (a cura di) *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, 2010
- **MORTATI C.**, *“sub art. 1”*, in G.BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975
- **PAPADOPOULOS Y.**, *“On the Embeddedness of Deliberative Systems: Why Elitist Innovations Matter More”*, in Parkinson, Mansbridge, 2012
- **PELLIZZONI L.**, *“Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa”*, in *La Deliberazione Pubblica*, Meltemi



Editore, Roma, 2005

- **PICCHI M.**, “*Uno sguardo comunitario sulla Democrazia Partecipativa*”, in G.DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom, 2009
- **PICCHI M.**, “*Il Diritto di Partecipazione: note preliminari (per l’effettività dei diritti sociali)*”, 2012, consultabile su <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/PicchiDEF.pdf>,
- **PICCHI M.**, “*La partecipazione all’attività legislativa e amministrativa della Regione Toscana*”, in P.BAGNOLI, M.CARLI, A.PIZZORUSSO (a cura di), *Il Tempo della Regione – La Toscana. Un primo bilancio dopo quarant’anni*, vol. II, Giunti editore, Firenze 2012
- **PICERNO R.**, “*Fondamenti Costituzionali della Cittadinanza Attiva*”, in G.C. DE MARTIN, D.BOLOGNINO (a cura di) *Democrazia Partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, Milano, 2010
- **PISANESCHI A., BINDI E.**, “*La nascita dello statuto della Regione Toscana*”, in P.L.BALLINI, M.DEGL’INNOCENTI, M.ROSSI (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, Giunti Editore, Firenze, 2005
- **PIZZETTI P.**, “*Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*”, in “Le Regioni” 1-2/2005
- **PORTALURI P.L.**, “*Riflessioni sul “governo del territorio” dopo la riforma del Titolo V*”, in “Rivista giuridica dell’edilizia”, Parte II, 2002
- **REGONINI G.**, “*Paradossi della democrazia deliberativa*”, in *Stato e Mercato*, n.73, 2005
- **ROSE R.**, “*Risorse del governo e sovraccarico di domande*”, in “*Rivista Italiana di Scienza politica*”, vol. V, n. 2, Il Mulino, Bologna 1975
- **STELLA RICHTER P.**, “*Opposizione (dir.amm.)*”, in *Enc.Dir.*, XXX, 1980
- **VALASTRO A.**, “*La Valutazione e i molteplici volti della Partecipazione nell’ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una governance problematica?*”, in M.RAVERAIRA (a cura di), “*Buone*” regole, democrazia e sviluppo. *La valutazione normativa nella dialettica tra pubblico e privato*. Rubettino, 2006

- **VALASTRO A.** “*Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*”, in A.VALASTRO “Le regole della Democrazia Partecipativa”, Jovene Editore, Napoli, 2010
- **VALASTRO A.**, “*La democrazia partecipativa come metodo di governo, diritti, responsabilità, garanzie*” in G.ARENA (a cura di) *Per governare insieme: il Federalismo come metodo. Verso nuove forme di democrazia*, CEDAM, 2011
- **ZAGREBELSKY G.**, in “*La politica al tempo dell'esecutivo*”, articolo scritto su La Repubblica del 25 febbraio 2015, consultabile i <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2015/02/25/la-politica-al-tempo-dellesecutivo29.html>

## SITOGRAFIA

- <http://open.toscana.it/web/partecipa>
- <http://open.toscana.it/web/b.p.-su-verde-pubblico/home>
- <http://ru.comune.massa.ms.it>
- [http://servizi.comune.massa.ms.it/ricerca\\_delibere](http://servizi.comune.massa.ms.it/ricerca_delibere)
- <http://trasparenza.comune.massa.ms.it/>
- [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)
- [www.comune.massa.ms.it/pagina/piano-strutturale-0](http://www.comune.massa.ms.it/pagina/piano-strutturale-0)
- [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)
- [www.consiglio.regione.toscana.it/amministrazione-trasparente/](http://www.consiglio.regione.toscana.it/amministrazione-trasparente/)
- [www.trilateral.org](http://www.trilateral.org)
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)